

UNIVERSITÀ degli STUDI di PISA

DIPARTIMENTO di GIURISPRUDENZA



CORSO di LAUREA SPECIALISTICA in GIURISPRUDENZA

Il finanziamento pubblico dei partiti politici

CANDIDATO

Arianna Gisfredi

RELATORE

Prof. Angioletta Sperti

Anno Accademico 2012-2013

Ai miei genitori e a nonno Bruno

Indice

Introduzione.....	i
-------------------	---

Capitolo I

IL FINANZIAMENTO dei PARTITI POLITICI..... 1

1. Il finanziamento dei partiti politici nelle democrazie moderne	1
2. Le aree di intervento del finanziamento della politica	7
2.1. Il finanziamento pubblico per il rimborso delle spese elettorali.....	9
2.2. Il finanziamento pubblico (diretto e indiretto) concesso come contributo pubblico per l'attività politica	10
2.3. Il finanziamento privato	13
2.3.1. Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti politici	14
3. La disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria del finanziamento	19
4. Le caratteristiche comuni del finanziamento nei maggiori ordinamenti di democrazia pluralista	21
4.1. Il finanziamento pubblico e i partiti politici.....	22
4.2. Il finanziamento dei gruppi parlamentari	22
4.3. Il sostegno dell'attività dei partiti politici attraverso servizi.....	26
4.4. Le erogazioni liberali	32

Capitolo II

I PARTITI POLITICI ITALIANI..... 37

1. I caratteri dei partiti italiani secondo la Costituzione.....	37
2. Il ruolo dei partiti	41
2.1. Il contributo dei partiti alla realizzazione della vita democratica	42
2.2. I partiti come strumento per garantire ai cittadini l'esercizio di diritti politici	50
3. La natura giuridica dei partiti	54
4. I partiti e l'evoluzione della forma di governo.....	59
5. La crisi dei partiti politici	65

Capitolo III

IL FINANZIAMENTO PUBBLICO dei PARTITI POLITICI in ITALIA..... 70

1. Il finanziamento pubblico dei partiti politici e i problemi di “attuazione” dell’art. 49 Cost.	70
2. Il disegno di legge Sturzo sul finanziamento dei partiti (1958) ...	78
3. La legge 2 maggio 1974, n. 195. “Contribuzione dello Stato al finanziamento dei partiti politici”	82
3.1. I finanziamenti illeciti e i controlli sui bilanci nella legge n. 195 del 1974	88
3.2. Il <i>referendum</i> del 1978	91
4. Il consolidamento del sistema e l’aumento dei contributi pubblici nelle riforme elettorali degli anni Ottanta	94
4.1. Le modifiche alle norme sui finanziamenti illeciti e sui bilanci dei partiti	97
5. Il <i>referendum</i> abrogativo del 1993 e la legge 10 dicembre 1993, n. 515.....	104
5.1. La riforma delle norme sui contributi pubblici per le spese elettorali.....	110
5.2. Il regime dei controlli delle spese elettorali nella legge n. 515 del 1993.....	113
5.3. La legge 2 gennaio 1997, n. 2, “Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici”, e il suo fallimento	118
6. La legge 3 giugno 1999, n. 157 e le sue successive modificazioni.....	129
6.1. La disciplina dei rimborsi elettorali nella legge n. 157 del 1999.....	129
6.2. La nuova legge sui rimborsi elettorali.....	134
6.3. Le successive norme “sparse” in tema di rimborsi elettorali.....	137
6.4. La stratificazione normativa in tema di finanziamento dei partiti.. ..	147
7. La legge 6 luglio 2012, n. 96.....	156
7.1. L’ <i>iter</i> di formazione della legge n. 96 del 2012 e la mancata “attuazione” dell’art. 49 Cost.	156
7.2. La riforma del sistema del finanziamento dei partiti nella legge n. 96 del 2012	166
7.2.1. Il dimezzamento dei rimborsi e il “cofinanziamento”	166
7.2.2. Le nuove norme sulle erogazioni liberali	174

7.2.3.	Il nuovo regime dei controlli e della trasparenza.....	177
7.2.4.	Le altre disposizioni della legge n. 96 del 2012	185
8.	L'abolizione (graduale) del finanziamento pubblico. Decreto-legge 28 dicembre, n. 149, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio del 2014, n. 13	188
8.1.	Finalità e soggetti destinatari del decreto-legge n. 149 del 2013.....	193
8.2.	Democrazia interna, trasparenza e controlli	195
8.3.	Disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta	207
8.4.	Disposizioni transitorie e finali	219

Capitolo IV

II FINANZIAMENTO dei PARTITI in FRANCIA, GERMANIA, SPAGNA e REGNO UNITO 225

1.	Il finanziamento dei partiti politici in Francia.....	225
1.1.	La disciplina del finanziamento pubblico	227
1.2.	La disciplina del finanziamento privato	231
1.3.	La disciplina dei controlli.....	233
2.	Il finanziamento dei partiti politici in Germania.....	237
2.1.	La disciplina del finanziamento pubblico	244
2.2.	La disciplina del finanziamento privato	246
2.3.	La disciplina dei controlli.....	247
3.	Il finanziamento dei partiti politici in Spagna.....	250
3.1.	La disciplina del finanziamento pubblico	252
3.2.	La disciplina del finanziamento privato	256
3.3.	La disciplina dei controlli.....	258
4.	Il finanziamento dei partiti politici nel Regno Unito	260
4.1.	La disciplina del finanziamento pubblico	263
4.2.	La disciplina del finanziamento privato	267
4.3.	La disciplina dei controlli.....	271

Capitolo V

II FINANZIAMENTO dei «PARTITI POLITICI a LIVELLO EUROPEO» 273

1.	I «partiti politici a livello europeo».....	273
1.1.	I «partiti politici a livello europeo» nel Regolamento (CE) n. 2004 del 2003, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1524 del 2007	276
1.2.	I «partiti politici europei» nella proposta COM(2012) 499.....	278

2. Il finanziamento pubblico dei «partiti politici a livello europeo» nel Regolamento (CE) n. 2004 del 2003, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1524 del 2007	283
2.1. La registrazione e il finanziamento pubblico dei «partiti politici europei» nella proposta COM(2012) 499	287
3. Il finanziamento privato dei «partiti politici a livello europeo» nel Regolamento (CE) n. 2004 del 2003, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1524 del 2007	293
3.1. Il finanziamento privato dei «partiti politici europei» nella proposta COM(2012) 499	294
Bibliografia.....	297

Introduzione

In un momento di crisi economica come quello attuale a livello nazionale è frequente la richiesta di una totale abolizione del finanziamento pubblico ai partiti politici, nell'ambito di un generale sentimento di delusione nei confronti di un sistema politico-partitico che troppo spesso si è dimostrato inefficiente, corrotto e inutilmente costoso¹. Tuttavia il tema del finanziamento dei partiti e della attività politica ha da sempre attratto l'attenzione di studiosi e commentatori per le ampie implicazioni che lo stesso riveste rispetto ai principi del pluralismo, dell'uguaglianza, di un trasparente esercizio democratico, dell'accesso alla rappresentanza e, in generale, rispetto al ruolo dei partiti².

La riflessione sul finanziamento della politica³ inizia ad essere oggetto di attenzione con l'estensione del suffragio universale e la nascita dei partiti di massa, dotati di un forte e costoso apparato organizzativo⁴. Infatti, solo con il passaggio da partiti di élite a partiti

¹ M. R. ALLEGRI, *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Rivista AIC*, Osservatorio, novembre 2013.

² P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999, fasc. 1, pp. 12 ss. Si vedano le considerazioni di recente espresse da F. CLEMENTI, *Finanziare una democrazia poliarchica per non alimentare il populismo*, in www.italianieuropei.it, n. 5/2012.

³ «L'ambito del finanziamento della politica va definito attraverso la relazione con il sistema statale istituzionalizzato di produzione di decisioni vincolanti (...). Il concetto di finanziamento della politica comprende così il finanziamento di quelle attività e di quelle strutture che mirano ad assumere decisioni di carattere politico (nel parlamento o nel governo) e ad influenzarne sostanzialmente i contenuti (...). Del finanziamento della politica fanno dunque parte i sovvenzionamenti per le diverse attività dei partiti politici, per il lavoro del Parlamento e dei suoi sottogruppi organizzati in frazioni, per gli impiegati ministeriali, per i progetti di legge del Governo, ma anche per le indennità dei deputati, i costi delle elezioni e delle campagne elettorali, nonché la concessione di spazi televisivi gratuiti durante le campagne elettorali.» M. MORLOK, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, fasc. 2, pp. 258-259.

⁴ P. MAIR, *La trasformazione del partito di massa in Europa*, in *Come cambiano i partiti*, a cura di M. Calise, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 99 ss. Con il termine partiti di massa si intende quei partiti costituitesi a partire dalla fine del XIX secolo che rispondono all'esigenza di integrare le masse (in primo luogo quella operaia) nella società politica. Tale esigenza sorge a seguito dell'allargamento del suffragio universale e alla conseguente necessità di rappresentare le istanze della società civile. Il partito, strumento di funzionamento del Parlamento, diviene quindi una forma di organizzazione degli interessi e delle istanze della società. Per ottenere tali risultati i partiti si organizzano sia mediante delle burocrazie stabili che attraverso una rete di articolazioni territoriali. La base sociale dei partiti è costituita in

massa, il costo della politica aumenta enormemente, il denaro inizia a diventare un elemento fondamentale della lotta politica e nasce il problema di garantire l'uguaglianza delle opportunità nell'accesso alle cariche elettive e la genuinità del voto, per evitare che chi ha maggiori disponibilità finanziarie abbia più visibilità rispetto agli altri candidati⁵.

Da allora ogni ordinamento giuridico ha cercato di disciplinare, con forme diverse, le modalità di finanziamento della politica, nel presupposto che queste siano strettamente connesse alla salvaguardia dei principi fondanti di ogni democrazia⁶. Il finanziamento pubblico della politica rappresenta infatti l'effettiva e concreta garanzia che ogni cittadino possa "concorrere a determinare la politica nazionale" (come in particolare prescrive l'art. 49 della nostra Costituzione) in condizioni di parità. Una democrazia pluralista deve invero garantire uguali opportunità per tutti anche nell'accesso alla partecipazione politica e nell'esercizio di funzioni pubbliche. Inoltre, attraverso il

prevalenza da lavoratori e l'attività di partito non si esaurisce nel momento elettorale ma si svolge costantemente, sostenendo e sottoponendo a controllo l'attività dei rappresentanti. E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p.118.

⁵ Inizialmente destinatari degli interventi regolatori sono i singoli candidati. Il sistema sembra infatti trarre la propria origine da una legge britannica del 1854, il *Corrupt and illegal practices Act*, poi rafforzata nel 1883 per rispondere ad un sistema di compravendita dei voti. (W. DAUM, *Il finanziamento dei partiti politici: analisi comparata*, in *Il politico*, 1959, p. 509). Solo in seguito l'attenzione si sposta sui partiti, in qualità di soggetti che gestiscono il momento elettorale e che fanno da tramite, tra un'elezione e l'altra, fra gli orientamenti prevalenti nella società e nelle istituzioni rappresentative.

Anche per quanto riguarda l'intervento regolatorio sui partiti, inizialmente lo Stato estende ai partiti i limiti e le misure previsti per i candidati con riferimento alle campagne elettorali, per poi introdurre specifiche disposizioni a sostegno delle attività ordinarie. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 1-3.

⁶ «Il finanziamento pubblico costituisce la scelta prevalente nelle democrazie occidentali, soprattutto in quelle in cui, a partire dalla nascita dei partiti di massa, si è assistito allo sviluppo e al radicamento sociale e territoriale dei partiti. Là dove l'«organizzazione» del partito ha avuto un certo sviluppo, vi è stata anche la diffusione di forme di sostegno economico da parte dello Stato (...). Nella scelta in merito all'introduzione del finanziamento pubblico il diritto costituzionale positivo non ha avuto ruolo determinante, poiché, secondo la prevalente posizione giurisprudenziale e dottrinale, le disposizioni costituzionali sui partiti, riconoscendone la natura "anfibia", tra società e Stato, lasciano al legislatore ampia discrezionalità in ordine alla previsione, o meno, del finanziamento pubblico, pur mancando ragioni costituzionali che possono essere addotte a sostegno della sua introduzione (...). Una volta, però, deciso di introdurre il finanziamento pubblico, una serie di questioni di stretto interesse costituzionalistico entrano in gioco, ben potendo il sistema di finanziamento pubblico incidere proprio su quella natura anfibia, finanche alterandola; pregiudicare il principio di uguaglianza delle opportunità; avere degli effetti sul sistema dei partiti e sulle relazioni tra i partiti; incidere sui rapporti tra organo centrale e articolazioni territoriali di essi». F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 217-218.

finanziamento pubblico regolato normativamente, la competizione politica ubbidisce a principi e standards predeterminati, e quindi uguali, certi, misurabili, giustiziabili⁷.

Da questo punto di vista i diversi modelli di finanziamento e di sostegno delle attività politiche riflettono l'idea che una comunità ha della democrazia e del rapporto che intercorre tra cittadini e istituzioni. Il finanziamento dei partiti è dunque, prima che una questione tecnica, giuridica e finanziaria, una questione ad alta intensità politica, che incide significativamente sulla qualità della vita democratica di un Paese. L'attività dei partiti, dei movimenti e dei gruppi politici organizzati in seno ai regimi democratici non può infatti prescindere dall'utilizzo delle risorse necessarie a sostenere più o meno ampie strutture organizzative, a svolgere attività di ricerca e formazione della classe politica e a finanziare le campagne elettorali. La democrazia, insomma, ha un costo che è condizione essenziale per l'esercizio delle insostituibili funzioni affidate ai partiti nel sistema costituzionale e che deve essere pertanto sostenuto e correttamente regolato affinché esso sia congruo e trasparente dinanzi all'opinione pubblica⁸.

La tesi si propone come obiettivo di dimostrare l'importanza della tematica del finanziamento della politica nelle democrazie contemporanee e soprattutto in Italia.

Il primo capitolo tratta della disciplina del finanziamento della politica nelle principali democrazie europee, cercando di delineare un quadro generale e di individuare delle caratteristiche comuni. Tutti gli ordinamenti giuridici europei prevedono sistemi di finanziamento ai partiti politici nazionali di tipo misto basati sia sul finanziamento pubblico (diretto e indiretto), ripartito fra le diverse forze politiche in base all'esito elettorale e/o alla rappresentanza parlamentare, sia su quello privato. Tuttavia la previsione di un finanziamento ai partiti non significa che non debba essere posto un tetto massimo ai contributi

⁷ G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, predisposta nel luglio 2012 in ragione dell'incarico di consulenza che l'allora presidente del Consiglio Mario Monti aveva affidato al professore per fornire "analisi e orientamenti sulla disciplina dei partiti per l'attuazione dei principi di cui all'art. 49 della Costituzione, sul loro finanziamento nonché sulle forme esistenti di finanziamento pubblico, in via diretta e indiretta ai sindacati". www.camera.it/temi/temi/XVI_0437.pdf.

⁸ Relazione al disegno di legge C. 1154, presentato il 5 giugno 2013 dall'ex Presidente del Consiglio dei Ministri (Letta) e dall'ex Ministro per le riforme costituzionali (Quagliariello) di concerto con l'ex Ministro dell'economia e delle finanze (Saccomanni), "Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore".

pubblici erogati in favore delle forze politiche, né che tali risorse possano essere utilizzate senza alcun controllo.

Il secondo e il terzo capitolo riguardano specificatamente la situazione italiana per quanto concerne rispettivamente i partiti politici e il loro finanziamento. «I partiti sono organismi essenziali per un efficace funzionamento dello Stato democratico, tanto più in uno Stato moderno, fondato sul suffragio universale, esteso a tutti i diciottenni»⁹. Come ha acutamente osservato il Presidente della Repubblica Napolitano nel suo discorso di insediamento il 22 aprile 2013 «non c'è partecipazione realmente democratica, rappresentativa ed efficace alla formazione delle decisioni pubbliche senza il tramite di partiti capaci di rinnovarsi o di movimenti politici organizzati, tutti comunque da vincolare all'imperativo costituzionale del metodo democratico».

Alcuni Paesi europei hanno pienamente riconosciuto la specifica funzione dei partiti politici come un imprescindibile strumento di mediazione tra istituzioni pubbliche e cosiddetta società civile, attraverso una puntuale regolamentazione di rango sia costituzionale che legislativo. In Italia, al contrario, si è finora preferito privilegiare la massima libertà di espressione dei singoli nelle forme associative. L'art. 49 Cost., in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 18 della Costituzione, è stato quindi tradizionalmente visto come il punto finale di un percorso in cui il partito costituisce il luogo naturale per i cittadini, associati liberamente, di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale¹⁰.

Tuttavia, anche se per l'ordinamento privatistico italiano il partito politico rileva alla stessa stregua di una qualsiasi associazione non riconosciuta (nonostante la semplice osservazione della vita politica quotidiana faccia ritenere non più rinviabile un aggiornamento del quadro normativo di riferimento), in diritto pubblico occorre registrare un diverso impegno del legislatore, attento soprattutto al tema del finanziamento della politica. Mentre nella concezione ottocentesca del "partito parlamentare" non era avvertita la necessità di predisporre strutture organizzative articolate e quindi economicamente

⁹ A. ALBONETTI, *Lo Stato e i partiti. Il finanziamento della politica*, Gruppo Albatros Il filo, 2013, p. 20.

¹⁰ G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, luglio 2012, in www.camera.it/temi/ap/XVI_0438.pdf. Fra i molti contributi scientifici dedicati nel tempo ai partiti politici, si veda quello di P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

onerose, in seguito si afferma infatti un modello partitico caratterizzato dall'esistenza di vasti apparati organizzativi, insostituibili strumenti di crescente "interventismo" nella gestione della cosa pubblica in generale e delle istituzioni dello stato sociale in particolare. Con l'allargamento del suffragio universale alle classi sociali deboli, inoltre, nascono e si sviluppano formazioni politiche il cui sostentamento non può garantirsi con il solo ricorso alle libere contribuzioni di iscritti e simpatizzanti. Si afferma pertanto un modello di finanziamento della politica non esclusivamente governato da regole di natura privatistica. L'erario contribuisce direttamente alla vita economica dei partiti, oppure li finanzia indirettamente, incentivando la contribuzione privata con il ricorso a misure fiscali¹¹.

Il terzo capitolo propone una ricostruzione dell'evoluzione storico-normativa avvenuta nel nostro Paese nel corso di quasi quarant'anni, che può essere distinta fondamentalmente in tre fasi.

La prima fase è caratterizzata dall'introduzione e dal consolidamento del finanziamento pubblico ai partiti. Il fatto che quest'ultimo non sia stato accompagnato da norme volte a regolare i partiti politici è stato determinato da ragioni che vanno ricercate nello specifico contesto storico-politico dei primi anni Settanta, quando ancora si temeva che controlli esterni sulla vita dei partiti potessero essere utilizzati dagli avversari politici.

Nella seconda fase, in coincidenza con la crisi e transizione del sistema politico-istituzionale degli inizi anni Novanta, gli interventi normativi in materia sono stati dettati da due spinte contrastanti. Da una parte, le condizioni di emergenza "economica" dei partiti stessi che, a fronte del calo degli iscritti e all'aumento dei costi delle campagne elettorali, non erano in grado di sopravvivere senza il finanziamento pubblico; dall'altra, un'opinione pubblica che periodicamente, nei momenti di massima sfiducia verso i partiti, ha dimostrato (soprattutto nel *referendum* del 1993) un'evidente contrarietà rispetto al finanziamento pubblico diretto ai partiti politici. Ciò ha prodotto una situazione paradossale: i partiti non hanno avuto la forza politica di far comprendere che la politica costa e che vi sono ragioni costituzionali (prime fra tutte, l'indipendenza dei partiti e la parità di opportunità) che possono giustificare un sostegno pubblico

¹¹ A. SOMMA, *Circolazione di modelli superati: il legislatore italiano e il sistema tedesco di finanziamento della politica*, in *Politica del diritto*, 1993, fasc. 4, pp. 623 – 624.

(diretto o indiretto); al contempo, hanno continuato ad alimentare il finanziamento statale a titolo di “rimborso elettorale” senza garantire maggiore trasparenza né sottostare a controlli da parte di organi esterni.

La terza fase, infine, è caratterizzata da un finanziamento pubblico “mascherato” e moltiplicato e procede fino ai primi cambiamenti intervenuti nella seconda metà del primo decennio del nuovo secolo, come prime misure di contenimento dei costi della politica. La legge n. 96 del 2012, che ha riformato nuovamente la legislazione in materia, ha costituito per varie ragioni l’ennesima occasione perduta¹². Infatti, poiché per la ritrosia di molte forze politiche la riforma del sistema del finanziamento pubblico non è stata accompagnata dall’introduzione di una legislazione sui partiti capace di imporre il rispetto di “metodi democratici” nella vita interna degli stessi, è aumentata l’ambiguità della collocazione del sistema del finanziamento pubblico tra legislazione elettorale di contorno e legislazione sui partiti. Inoltre, è rimasta irrisolta la “causa” del finanziamento pubblico, concesso per “l’attività politica, elettorale e ordinaria” senza però pretendere che il partito dimostrasse di avere quell’organizzazione permanente capace di svolgere quotidianamente l’attività politica¹³. Un notevole passo in avanti in tal senso sembra essere stato compiuto nel dicembre 2013, quando il Consiglio dei Ministri, su proposta dell’allora Presidente Enrico Letta, ha approvato un decreto legge che abolisce (gradualmente) il finanziamento pubblico ai partiti. Il Governo, nel Consiglio dei Ministri del 31 maggio scorso, aveva già dato il via libera a un disegno di legge che ne prevedeva l’abolizione e regolamentava la contribuzione volontaria ai partiti politici. Un testo ad oggi approvato solamente dalla Camera dei deputati e giacente da metà ottobre al Senato. Per questo, recependo le indicazioni arrivate dal Parlamento, il Consiglio dei Ministri ha voluto dare il via libera ad un testo che prevede, tra l’altro, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina la contribuzione

¹² Come afferma A. ALBONETTI, *Lo Stato e i partiti. Il finanziamento della politica*, Gruppo Albatros Il filo, 2013, p. 22, un partito politico moderno assolve una funzione insostituibile perché i cittadini non possono efficacemente partecipare alla vita politica in altra maniera. E se il partito è insostituibile, è inimmaginabile che esso sia sottratto a controlli. I partiti infatti, pur essendo organismi soltanto di fatto, e quindi senza vincoli giuridici, condizionano e determinano lo Stato di diritto. Senza il controllo democratico delle strutture dispotiche di partito e delle entrate e delle spese, la competizione democratica (cioè la democrazia) è completamente falsata.

¹³ F. BIONDI, *op cit.*, pp. 219-220.

volontaria e la contribuzione indiretta in loro favore.

Il quarto capitolo tratta della disciplina del finanziamento della politica nelle principali democrazie europee: un paragrafo è dedicato alla Francia, un paragrafo alla Germania, un paragrafo alla Spagna e un paragrafo al Regno Unito. Per ognuno dei quattro Paesi considerati è previsto uno schema di trattazione sintetico e schematico, con una parte introduttiva nella quale sono individuate le norme di riferimento e le principali tappe dell'evoluzione del sistema di finanziamento dei partiti, approfondendo poi in parti separate la disciplina che riguarda il finanziamento pubblico, la disciplina del finanziamento privato e il regime dei controlli.

Il capitolo finale è dedicato ai “partiti politici a livello europeo” e alla disciplina del loro finanziamento nel diritto dell'Unione europea. La normativa prodotta dall'UE a partire dal Regolamento (CE) n. 2004/2003 sui partiti politici europei assume infatti un notevole interesse soprattutto in relazione alla capacità che essa può avere di imporre anche a livello nazionale i suoi elementi costitutivi. Poiché i partiti politici europei consistono sostanzialmente in associazioni di partiti politici nazionali, è possibile che si avvii un processo teso ad uniformare le legislazioni nazionali in materia di partiti politici che ruoti intorno ai cardini della concorrenza fra contributi pubblici e privati, della piena pubblicità e assoluta trasparenza di ogni forma di finanziamento, del controllo accurato e di alcuni requisiti minimi di democraticità interna da imporre a tutte le formazioni politiche¹⁴. La proposta avanzata dalla Commissione europea di modificare il vigente Regolamento (CE) n. 2004/2003 è ancora in discussione. Tuttavia sono evidenti le analogie fra tale proposta e il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, intitolato “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”: obblighi puntuali di democrazia interna, contenuto minimo necessario degli statuti dei partiti, iscrizione dei partiti in un apposito registro, regole a garanzia della trasparenza, controlli sui bilanci e sui rendiconti e disciplina delle erogazioni liberali in favore dei partiti politici.

Non è un caso che già il vigente Regolamento (CE) n.

¹⁴ M. R. ALLEGRI, *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Rivista AIC*, Osservatorio, novembre 2013.

2004/2003, modificato nel 2007, si concentri soprattutto sugli aspetti legati al finanziamento dei partiti europei, nella convinzione che l'uguaglianza fra i vari soggetti politici rappresentativi della società civile possa essere ottenuta solo tramite sussidi pubblici concessi con modalità trasparenti¹⁵. Per garantire un'equilibrata e democratica partecipazione dei partiti politici alla vita istituzionale dell'Unione europea, infatti, non sono sufficienti soltanto norme sul riconoscimento e il controllo di tali soggetti, ma è necessario tenere conto anche dei costi effettivi di tale coinvolgimento, introducendo disposizioni che affrontino e risolvano le questioni riguardanti il finanziamento dei partiti politici a livello europeo.

¹⁵ F. SEATZU, *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei "partiti politici a livello europeo"*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2008, p. 576.

IL FINANZIAMENTO dei PARTITI POLITICI

1. Il finanziamento dei partiti politici nelle democrazie moderne

In tutte le democrazie moderne la disciplina del finanziamento dei partiti è stata espressione del modo di intendere, tra forma di governo e forma di Stato, il rapporto tra governanti e governati. Il finanziamento rappresenta infatti il legame che intercorre tra la contribuzione generale (derivante dalle imposte versate dai cittadini) e la politica (intesa come il mezzo che il vivere civile si è dato per governarsi), ma anche il parametro della concezione che quell'ordinamento si è voluto dare nel definire il rapporto tra cittadini e istituzioni¹.

Alcune ricerche da parte di studiosi di estrazione differente hanno infatti spiegato, muovendo dal nesso indissolubile tra esistenza dei partiti e democrazia², la relazione tra denaro ed esercizio delle libertà politiche attraverso i partiti, mettendo in luce come il funzionamento degli stessi abbia un costo che deve essere sostenuto per il funzionamento di una democrazia³.

Il finanziamento è quindi il tassello fondamentale all'interno del più ampio sistema politico-istituzionale e rappresenta uno degli strumenti principali delle democrazie moderne per favorire la partecipazione ed il concorso di tutti i cittadini alla determinazione delle scelte e degli indirizzi politici collettivi. In altre parole, il

¹ G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, luglio 2012, in www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf

² «Nessun grande Paese libero è stato senza di essi. Nessuno ha mostrato come un governo rappresentativo possa operare senza di essi. Essi creano l'ordine del caos di una moltitudine di elettori» (J. BRICE, *Modern Democracies*, vol. I, London, 1921, p. 119). «La moderna democrazia si fonda interamente sui partiti politici la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico» (H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, 1929, in *La democrazia*, Bologna, 1998, p. 62)

³ E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997, cap. VIII e p. 46.

finanziamento pubblico della politica rappresenta l'effettiva e concreta garanzia che ogni cittadino possa accedere al processo politico, in condizioni di parità secondo il principio di uguaglianza, concorrendo "alla determinazione della politica nazionale" (art. 49 Cost. italiana). Questa garanzia di eguale opportunità anche nella politica distingue i regimi democratico-pluralistici rispetto a quelli liberal-oligarchici, in cui è il censo che, oltre a determinare la misura dell'accesso alla partecipazione alla politica, costituisce lo strumento di limitazione dell'accesso all'esercizio di una funzione pubblica.⁴

Gli ordinamenti democratici, cioè quelli basati sulla sovranità popolare e l'universalità del suffragio, si distinguono quindi proprio per offrire normativamente a tutti i cittadini uno spazio politico uguale e trasparente per partecipare alla politica e per poter concorrere alle sue cariche elettive⁵. Ciò è garantito da una pluralità di discipline e istituzioni ma anche dalla normativa che riconosce un contributo finanziario pubblico ai soggetti che costituzionalmente hanno il compito di consentire ai singoli cittadini, in modo collettivo, l'esercizio e la pratica democratica, cioè i partiti politici. Nonostante le specifiche differenze che il diritto comparato ed europeo ci presenta tra le varie esperienze, i partiti politici costituiscono quindi i perni principali rispetto ai quali viene ancorato il finanziamento. Il modo in cui sono disciplinati gli stessi negli ordinamenti democratici è stato perciò spesso indice qualitativo, oltre che quantitativo, di come viene concepita la democrazia in un Paese.

In tutti gli ordinamenti giuridici si riscontra oggi un intervento regolatore dello Stato sull'uso del denaro da parte dei soggetti politici. In quelli che si rifanno alla tradizione liberale anglosassone la concezione individualistica della rappresentanza politica fa sì che lo Stato intervenga quasi sempre solo nei confronti dei singoli candidati e con esclusivo riferimento al momento elettorale per contenere la deriva "plutocratica" del finanziamento privato della politica, che costituisce l'evoluzione del modello liberale⁶. In tali ordinamenti esistono anche forme di finanziamento pubblico diretto e indiretto ma, oltre che

⁴ M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.

⁵ F. LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura dello stesso Autore, Giuffrè, Milano 2000, pp. 8-9.

⁶ Per un'analisi politologica di questo fenomeno: E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997, pp. 42-50.

limitate e recessive rispetto al finanziamento privato, restano destinate ai candidati e riferite alle spese sostenute nelle campagne elettorali⁷. Al contrario, nel modello definito “a tendenza istituzionale” il legislatore, oltre a regolare le risorse destinate alla campagna elettorale, decide di disciplinare anche le spese sostenute dai partiti nelle attività infra-elettorali. In questi ordinamenti, inoltre, è spesso previsto un contributo economico diretto o indiretto dello Stato a favore non dei candidati ma dei partiti. Questo modello è tipico dei paesi dell’Europa occidentale⁸ dove si è sviluppato il modello di partito socialdemocratico, caratterizzato dall’esistenza di un apparato organizzativo complesso. Tale apparato organizzativo originariamente sostenuto dalle contribuzioni degli iscritti, proprio per il calo della partecipazione, viene successivamente mantenuto in gran parte con le sovvenzioni pubbliche⁹.

Esistono quindi due modelli di rapporti tra politica e denaro che si rifanno a diverse concezioni della rappresentanza politica e del ruolo dei partiti e che si riflettono sulle scelte in tema di finanziamento pubblico dei partiti politici. Tuttavia l’affermazione e il consolidamento di un sistema di partiti (presenti nella società e rappresentati nelle istituzioni) anche negli ordinamenti legati alla

⁷ A sostegno di queste considerazioni sono generalmente ricordate le regole vigenti negli Stati Uniti, dove la disciplina è primariamente finalizzata a contenere il flusso di denaro verso i singoli candidati (C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *Legislazione elettorale italiana*, a cura di R. Alimonte – C. Fusaro, Bologna 2008, p. 252), sia quantitativamente, cioè ponendo dei limiti massimi, sia qualitativamente, ossia stabilendo divieti di donazioni e prevedendo specifiche modalità per l’erogazione del denaro, e a garantire la massima trasparenza (E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997, pp. 103-105). Di questa impostazione “liberale” del problema del finanziamento della politica è emblematica la sentenza della Corte suprema americana *Buckley vs. Valeo* del 30 gennaio 1976 che dichiarò l’illegittimità di limiti legislativi delle spese elettorali, fissati solo qualche anno prima, perché ritenuti in contrasto con il primo emendamento, cioè con il diritto fondamentale di parola, trascurando invece l’effetto di quelle scelte sull’equilibrio del sistema democratico nel suo complesso (M. CERASE, *La Corte suprema americana (fortunatamente) cambia idea sui finanziamenti alle campagne elettorali*, in *Foro Italiano*, 2004, fasc. 4, pp. 225 ss.).

⁸ Esempi di tale modello sono il sistema tedesco, dove fu approvata una delle prime leggi sul finanziamento di partiti e la più recente esperienza spagnola. Ma questa categoria sembra comprendere anche la maggioranza delle esperienze europee che hanno progressivamente adottato dettagliate normative in tema di finanziamento della politica, che contemplano generose sovvenzioni al funzionamento ordinario dei partiti politici (tra questi si può ricordare l’esperienza francese).

⁹ M. DUVERGER, *I partiti politici*, Comunità, Milano, 1961, che ricorda appunto come, non disponendo delle risorse che i notabili assicuravano personalmente ai partiti, si inventò il tesseramento degli iscritti.

concezione liberale della rappresentanza politica ha ormai determinato una reciproca contaminazione di tali modelli¹⁰. Il radicamento dei partiti nella società con la conseguente espansione dell'apparato organizzativo hanno infatti indotto il legislatore (sempre più "espressione" dei partiti)¹¹ a regolare il fenomeno nei suoi aspetti economici, così da aggiungere nuove regole agli istituti tipici delle esperienze a tendenza liberale di cui destinatari sono solo i singoli candidati. Ciò spiega perché nella quasi totalità degli ordinamenti il legislatore ha inizialmente regolato gli aspetti economici delle campagne elettorali; in seguito, quando il momento elettorale è diventato monopolio dei partiti, ha esteso queste regole alle formazioni politiche; e solo da ultimo ha introdotto dei finanziamenti pubblici diretti, spesso destinandoli prima ai gruppi parlamentari, poi ai partiti¹². Con la sola eccezione degli Stati Uniti, dove non solo le regole del finanziamento della politica non tengono conto dei partiti, ma finiscono per indebolirli¹³, vi è stata infatti una progressiva evoluzione dall'indifferenza verso il fenomeno partitico al

¹⁰ Come nota F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 301, «la conclusione dell'indagine comparatistica porta (...) ad affermare che il finanziamento della politica nella sua forma diretta e/o indiretta esiste ormai nelle generalità degli ordinamenti democratico-pluralistici, ma che le differenze più che nelle forme delle erogazioni stanno nella cultura politica dei soggetti politicamente rilevanti che li utilizzano e nell'efficacia dei controlli istituiti dall'ordinamento».

¹¹ Sull'impatto dell'avvento dei partiti di massa nel Novecento sui processi di decisione politica: P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 24 ss.

¹² A questa evoluzione normativa non sembrano sottrarsi neppure le esperienze che hanno una tradizione "liberale" più marcata. Di ciò è emblematica l'esperienza canadese e soprattutto quella inglese. Nella prima, già nel 1974, è stato introdotto il finanziamento pubblico dei partiti politici come strumento volto a coprire la gran parte delle spese elettorali (L. MEZZETTI, *Finanziamento e condizionamenti del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, p. 158). Nella seconda l'esistenza di un forte sistema dei partiti (che hanno il monopolio della selezione delle candidature e dell'elaborazione dei programmi) sta progressivamente mettendo in crisi la tradizionale indifferenza dello Stato per questi corpi intermedi, nonché il connesso principio secondo cui non deve essere lo Stato a pagare l'attività politica, riducendo la distanza tra il sistema inglese e quello degli altri paesi europei. Per un approfondimento di tali aspetti vedi F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 14-15.

¹³ Come osserva C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *Legislazione elettorale italiana*, a cura di R. Alimonte – C. Fusaro, Bologna, 2008, p. 248, il sistema americano, non prevedendo alcun contributo pubblico per le elezioni del Congresso, finisce per indebolire ulteriormente i partiti, a vantaggio di poteri economici forti.

riconoscimento della funzione elettorale dei partiti, per giungere infine ad un sostegno economico pubblico alla loro attività ordinaria¹⁴.

Il modo in cui i singoli Paesi disciplinano il finanziamento della politica e in particolare dei partiti è estremamente variegato e di difficile comparazione, dipendendo da ragioni storiche, politiche e culturali. Sembra comunque riscontrarsi una “convergenza” comune nel senso del riconoscimento (proprio attraverso il finanziamento pubblico) del ruolo dei partiti nel funzionamento delle democrazie pluraliste nella fase di mobilitazione elettorale, ma anche come connettori stabili tra le domande della società e la loro trasposizione nell’elaborazione delle politiche pubbliche, nonché della necessità che ad essi siano garantite fonti di finanziamento adeguate allo svolgimento delle loro attività¹⁵.

¹⁴ Tale progressione coincide in parte con quella elaborata dalla scienza della politica in ordine all’evoluzione del modello del partito europeo. Inizialmente, a causa dell’attenuarsi della specificità programmatica dei partiti europei, si è registrata un’evoluzione dal modello del partito di massa (*party on the ground*, il cui esempio principale è partito socialdemocratico tedesco) al c.d. partito pigliatutto, (O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi politici dell’Europa occidentale*, in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di G. Sivini, Bologna, 1971, pp. 43 ss.). Solo in seguito, nel 1955, è stata elaborata la figura del *cartel party*, da parte di Katz e Meir (R. S. KATZ – P. MEIR, *Changing Models of Party Organization and Party democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, 1955, 1, 1, 5-28 e, qualche anno più tardi, *The Cartel Party Thesis*, in *Perspective on Politics*, 2009, 7, 4, 753-766). Quest’ulteriore modo di definire l’evoluzione dei rapporti del partito con la società e con lo Stato è caratterizzata dalla progressiva concentrazione della forza dei partiti nelle direzioni centrali e nelle cariche del personale politico nell’amministrazione statale a discapito della presenza territoriale dei partiti. Tale “interpenetrazione tra partito e Stato” porterebbe ad una dipendenza del partito dallo Stato accentuata soprattutto proprio dal visibile aumento, in quasi tutti i Paesi europei, del finanziamento pubblico. In questa prospettiva, dunque, la decisione nella maggioranza dei Paesi europei di introdurre un finanziamento pubblico a sostegno dei partiti politici si inserirebbe nel passaggio al *cartel party*.

Tuttavia questo modello, per molti ancora definitivo, è stato recentemente messo in discussione. Secondo un’ulteriore lettura sembrerebbe infatti registrarsi una convergenza tra il modello “americano” di partito e quello “europeo” nel senso dell’ “americanizzazione” dei Paesi europei. Ciò sarebbe determinato soprattutto dalla definitiva perdita da parte dei partiti europei della capacità di mobilitazione delle masse e della rappresentanza sociale e di traduzione e direzione di questi processi di azione in governo. Questa crisi dei partiti sarebbe poi la conseguenza della personalizzazione della *leadership* (M. CALISE, *I partiti e lo Stato democratico*, in *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderata*, a cura di A. Pizzorno, Milano, 2008, p. 299 e *Che ne sarà dei partiti?*, in *Il Mulino*, 2012, p. 413). Anche se ciò non pare ancora eliminare il carattere originario del partito europeo come “organizzazione”, un eventuale approdo verso il modello americano di partito (nel senso di partito modellato esclusivamente su un *leader* in vista della sua elezione) non potrebbe non avere delle conseguenze dirette sul sistema del finanziamento.

¹⁵ F. LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di*

Alcuni studiosi hanno infatti messo in luce che il finanziamento pubblico dei partiti politici, quali attori principali del funzionamento delle istituzioni nei regimi democratici, debba essere regolamentato, eventualmente prevedendo un contributo statale, poiché solo una legislazione attenta agli aspetti economici della vita politica è in grado di garantire l'uguaglianza nella partecipazione del processo politico, contenendo la tendenza del potere economico a condizionare il sistema politico e dunque la libertà degli elettori e l'autonomia degli eletti¹⁶. In altre parole, è stato posto in evidenza che non esista ordinamento realmente democratico che non preveda un accettabile finanziamento pubblico del momento elettorale come garanzia minima di uguaglianza delle *chances* di partecipazione di tutti alla vita politica.

Allo stesso tempo una legislazione sul finanziamento dei partiti politici è parsa ai più necessaria per rimuovere o almeno contenere i risvolti negativi del rapporto tra politica e denaro, ossia i fenomeni corruttivi che molto spesso lo accompagnano. Questa è la ragione che ha spinto per esempio il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ad adottare, l'8 aprile 2003, la Raccomandazione Rec(2003)4 intitolata "Norme comuni contro la corruzione nei finanziamenti dei partiti e delle campagne elettorali"¹⁷.

stato e vincoli sistemici, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura dello stesso Autore, Giuffrè, Milano 2000, p. 11, per il quale si assiste ad «una evidente tendenza degli ordinamenti europei verso la istituzionalizzazione del finanziamento pubblico (diretto e/o indiretto) dei partiti e che la stessa ha superato le pur forti remore ideologiche verso un simile intervento».

¹⁶ «I partiti politici devono inoltre essere indipendenti dagli interessi economici privati per mezzo di un'assegnazione di sufficienti entrate fiscali, in modo da ricoprire un ruolo nello schema costituzionale (...). Ciò che è necessario è che i partiti politici siano autonomi rispetto agli interessi privati, vale a dire a interessi non espressi in sede pubblica, né apertamente sostenuti in relazione a una concezione del bene pubblico. Se la società non sopporta i costi di organizzazione, e il finanziamento dei partiti dipende dai gruppi di interesse più forti economicamente e socialmente, gli interessi di questi gruppi sono destinati a ricevere un'eccessiva attenzione. Ciò è ancora più probabile quando i membri meno favoriti della società, essendo stati di fatto impediti dalla loro mancanza di mezzi a esercitare il loro equo grado di influenza, si rinchiudono nell'apatia e nel risentimento». J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1971), Milano, 2008, pp. 224-225.

¹⁷ Nella Raccomandazione si afferma, oltre che il diritto, il dovere per lo Stato di sostenere i partiti politici anche finanziariamente. Si invitano inoltre gli Stati membri a stabilire delle regole sul finanziamento dei partiti, dei candidati e degli eletti, affinché si evitino i conflitti di interesse, si garantisca la trasparenza delle donazioni, si eviti il pregiudizio delle attività dei partiti e sia garantita l'indipendenza di quest'ultimi.

2. Le aree di intervento del finanziamento della politica

In Europa il finanziamento pubblico della politica si è sviluppato sostanzialmente a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, quando le maggiori liberal-democrazie hanno normativamente previsto dei contributi pubblici per l'attività politica. In questo quadro l'unica eccezione è rappresentata dall'esperienza tedesca, dove un sistema di finanziamento pubblico fu adottato fin dal 1959¹⁸.

In relazione ad un armonico inserimento dell'azione partitica nella forma di Stato democratico-pluralista, la legislazione sulla "finanza politica", in linea generale, persegue gli obiettivi di assicurare: le condizioni dell'eguaglianza politica e della trasparenza, attraverso un controllo sulle influenze del sistema economico su quello politico; la parità di opportunità in correlazione alle risorse disponibili; denaro sufficiente per la funzionalità del settore. Il "diritto della finanza politica" disciplina dunque gli istituti che operano «sull'assetto delle risorse finanziarie attinenti alla vita politica, secondo una duplice logica che si sostanzia, da un lato, nel condizionamento e nel controllo delle risorse già esistenti e, dall'altro, nel condizionamento di nuove risorse»¹⁹. In particolare, per quanto riguarda il condizionamento dell'accesso di nuove risorse, esso può avvenire a sua volta attraverso: o l'introduzione di risorse di natura pubblica, e quindi esogene al sistema, per aumentare "artificiosamente" le disponibilità finanziarie del settore (c.d. finanziamento pubblico diretto ed indiretto); o incentivi alla capacità di autofinanziamento del settore (sgravi fiscali e deducibilità delle donazioni).

Le maggiori liberal-democrazie europee adottano quindi un sistema misto basato sia sul finanziamento pubblico che su quello privato, prevedendo come procedure per l'accesso e la distribuzione del finanziamento pubblico sostanzialmente due criteri: l'esito elettorale, inteso come superamento di una specifica soglia in termini di percentuali e/o di voti ottenuti dai partiti politici; e il dato parlamentare, secondo cui accedono al riparto quei partiti che hanno

¹⁸ Spesso viene indicato come anno di partenza il 1954, con riferimento alla previsione nella legislazione fiscale della deducibilità delle donazioni private ai partiti, intesa come una prima forma di finanziamento pubblico di natura indiretta; o talvolta anche l'anno 1949 (M. MORLOK, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, fasc. 2, p. 260) con riferimento ai crediti concessi ai partiti dai governi dei Länder in occasione delle prime elezioni federali, ai quali gli stessi governi poi rinunciarono.

¹⁹ R. BORRELLO, *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 12, p. 1287.

eletto almeno un proprio candidato nella nuova legislatura o che hanno avuto un eletto in quella appena conclusa²⁰.

Questo finanziamento diviso in due tronconi (quello pubblico e quello privato) si articola però lungo tre aree di intervento, che consistono rispettivamente nella previsione di: un finanziamento pubblico inteso come rimborsi delle spese elettorali, finalizzato a garantire l'eguaglianza e l'accesso di tutti i cittadini alla competizione politica; un finanziamento pubblico inteso come contributi pubblici per l'attività politica, che può esprimersi ulteriormente in due tipologie (un finanziamento di tipo "diretto", in genere destinato ai partiti e ai gruppi parlamentari, e un finanziamento di tipo "indiretto", espresso in agevolazioni, in contributi vincolanti e/o in beni e servizi); un finanziamento privato inteso come erogazioni liberali da parte di persone fisiche e/o giuridiche, che possono essere imperniate sostanzialmente intorno a forme di deducibilità fiscale, di esenzione fiscale e di credito agevolato²¹.

²⁰ G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, luglio 2012, in www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf

²¹ In *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, F. BIONDI, relativamente al tema dell'uguaglianza delle *chances* rispetto ai criteri di accesso al finanziamento pubblico, propone invece una diversa classificazione. L'autrice indica come opportuno distinguere tra tipologia del finanziamento (diretto e indiretto) e titolo del finanziamento (come rimborso elettorale o come contributo concesso per l'attività ordinaria).

Alle forme di finanziamento indiretto sono ammessi tutti i partiti politici e quasi sempre in modo paritario perché la natura stessa di tale finanziamento non sempre ammette graduazioni, ma soprattutto perché queste forme di agevolazione sono viste come le più idonee a favorire l'emersione di forze politiche nuove, cioè di partiti che talvolta non hanno ancora una maggioranza parlamentare. Il modo in cui lo Stato determina le condizioni di accesso al finanziamento diretto pone invece il problema di selezionare i partiti che ne hanno diritto, per evitare che i fondi pubblici siano destinati a forze politiche che non hanno alcun radicamento nella società o che addirittura sono state create con il solo scopo di accedere al finanziamento.

Per quanto riguarda il titolo del finanziamento, il finanziamento diretto a titolo di rimborso delle spese elettorali si può ulteriormente differenziare tra rimborso sulla base della documentazione e rimborso forfettario. Il primo potrebbe essere concesso a tutti i partiti che hanno partecipato alle elezioni secondo un criterio di assoluta parità. Se il contributo delle spese elettorali è forfettario (per cui in base a una presunzione di spesa) occorre decidere se ammettere a tale fondo tutti i partiti che hanno partecipato alla competizione elettorale o solo quelli che abbiano ottenuto un certo risultato, o abbiano ottenuto degli eletti. Con riferimento invece al finanziamento pubblico concesso per l'attività ordinaria dei partiti politici, il legislatore deve individuare i requisiti per l'accesso a tale finanziamento tenendo conto della capacità del partito di svolgere in modo continuativo la propria attività di mediazione degli interessi. Tale forma di finanziamento dovrebbe infatti essere concessa solo se si dimostri l'esistenza di un'organizzazione del partito, il suo radicamento territoriale e la continuità dell'azione politica.

2.1. *Il finanziamento pubblico per il rimborso delle spese elettorali*

Il contributo statale per il parziale rimborso delle spese elettorali è erogato ai partiti o movimenti politici che hanno presentato candidati, o direttamente ai candidati alle elezioni a tutti i livelli (a partire dalle presidenziali, laddove presenti, fino ad arrivare a quelle municipali). Anche se il rimborso finanziario può essere ulteriormente maggiorato in base ad un coefficiente moltiplicatore stabilito di volta in volta, i destinatari di tale finanziamento trovano però dei limiti di spesa in funzione del numero degli abitanti della circoscrizione di elezione.

In Francia, ad esempio, i candidati alle elezioni (dalle presidenziali fino ai comuni con più di 9.000 abitanti) ottengono, oltre al finanziamento annuale, un contributo statale per il rimborso parziale delle spese elettorali rispettando appunto i limiti di spesa determinati in base al numero di abitanti della circoscrizione. Il rimborso elettorale segue due strade. La prima è quella del rimborso effettivo delle spese strettamente di propaganda, che si ottiene solo previo deposito dei rendiconti e a patto di aver ottenuto almeno il 5 per cento dei suffragi per le elezioni legislative. La seconda strada è quella del rimborso forfettario delle spese per la campagna elettorale intesa in termini più generali. Con i connotati di un sussidio, il rimborso spetta ai soli candidati che abbiano ottenuto almeno il 5 per cento dei voti nel primo turno elettorale e siano in regola con la dichiarazione delle spese elettorali²². Anche in Spagna i rimborsi delle spese elettorali sostenute dai partiti politici hanno tutta una serie di limiti già previsti dalla *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general* e ulteriormente ristretti con la parziale riforma del 2011. È infatti previsto il classico “tetto massimo” calcolato moltiplicando un coefficiente (indicizzato) per il numero di abitanti della circoscrizione nella quale la formazione politica concorre e alcuni limiti più specifici, relativi sia alle spese per la pubblicità esterna, sia alla propaganda sui mezzi di comunicazione privati²³. Del tutto vantaggiosa appare invece la normativa dell'Ungheria o quella della Repubblica Ceca, che

²² M. GRASSO, *La Francia dei patis de poche*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, pp. 41-42. Vedi Cap. IV, par. 1.1.

²³ Dopo la riforma del 2011 entrambi i limiti non possono superare una quota pari al 20 per cento del tetto massimo di spesa. Camera dei deputati - XVII Legislatura. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, Materiali di legislazione comparata n. 2, 2 giugno 2013. Vedi Cap. IV, par. 3.1.

concede ai partiti che superano la soglia minima del 3 per cento un ampio rimborso elettorale oltre ad un contributo per ciascun seggio vinto nelle due Camere²⁴.

In Germania dal 1949 fino al 1966 non è esistita una vera e propria regolamentazione della materia del finanziamento pubblico ai partiti. Tuttavia, di fronte ad una notevole crescita dei costi della politica, proprio nel 1966 il Tribunale costituzionale federale fu costretto a dichiarare l'incostituzionalità di qualsiasi forma di sovvenzione pubblica alle organizzazioni partitiche, ammettendo come possibile solo il rimborso delle spese elettorali. A conferma di questa presa di posizione, il 21 luglio 1967, il Governo varò la *Parteigesetz* (legge sui partiti) con l'obiettivo di disciplinare i rimborsi elettorali. Ciò non bastò tuttavia a fermare la crescita dei costi della politica, tanto che il 9 aprile 1992 il Tribunale costituzionale federale (BVerfGE 85, 264) sottolineò che il rimborso elettorale si era tramutato in un vero e proprio finanziamento continuativo, denunciando come il contributo pubblico, sebbene presentato nelle vesti di un rimborso delle spese elettorali, era in realtà un finanziamento annuale delle formazioni politiche. In tale occasione la Corte sottolineò inoltre come illegittimi quei finanziamenti che giungessero ai partiti senza tener conto del loro effettivo seguito elettorale e decise così di eliminare il rimborso elettorale introducendo un finanziamento annuale corrisposto dal bilancio dello Stato, inteso però come contributo pubblico per l'attività politica²⁵.

2.2. *Il finanziamento pubblico (diretto e indiretto) concesso come contributo pubblico per l'attività politica*

Al di là del finanziamento dei rimborsi elettorali, il finanziamento pubblico della politica in Europa si articola in due tipologie: un finanziamento di tipo diretto, in genere destinato ai partiti e ai gruppi parlamentari; e un finanziamento indiretto espresso in

²⁴ Z. ENYEDI, *Party Funding in Hungary*, in *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, a cura di Aldershot D. Smilov e J. Toplak, Ashgate Publishing, 2007, pp. 91 ss.; C. ONDŘEJ – T. PETR, *Party Funding in the Czech Republic*, in *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, a cura di D. Smilov – J. Toplak, Aldershot, Ashgate Publishing, 2007, pp. 71 ss.

²⁵ J. PERAZZOLI, *Germania: si accendono i riflettori sulle fondazioni*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, p. 60. Vedi Cap. IV, par. 2.

agevolazioni, in contributi vincolati (ad es. all'editoria di partito) e/o in beni e servizi.

Per quanto riguarda il finanziamento di tipo diretto si potrebbe pensare che, essendo il finanziamento legato alla disciplina dei partiti, un ordinamento con una disciplina "leggera" dovrebbe beneficiare di un "leggero" finanziamento pubblico. Tuttavia ciò non accade ad esempio nell'ordinamento francese. In Francia, nonostante la normativa del partito politico non sia così penetrante come in altri Paesi, il finanziamento pubblico dei partiti è previsto nella forma di un contributo annuale, introdotto dalla legge del 1988 sulla trasparenza finanziaria della vita politica. L'entità dell'erogazione a carico del bilancio dello Stato è stabilito annualmente dalla legge finanziaria, sulla base delle proposte congiuntamente presentate al Governo dagli Uffici di Presidenza dell'Assemblea nazionale e del Senato. L'ammontare individuato dalla legge finanziaria è ripartito in due frazioni. La prima è destinata ai partiti politici in funzione dei voti ottenuti in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale, proporzionalmente al numero dei voti ottenuti al primo turno²⁶. La seconda è destinata invece ai partiti politici in funzione della loro rappresentanza parlamentare, proporzionalmente ai numeri dei parlamentari (art. 8 legge n. 88-227)²⁷. La normativa tedesca, pur costruita con lo stesso schema di finanziamento da erogare a partiti e gruppi, è invece molto più stringente. La legge sui partiti del 1994, come modificata nel 2004, prevede infatti che, a carico del bilancio dello Stato, venga corrisposto annualmente alle formazioni partitiche un contributo proporzionale ai voti ricevuti (*Wählerstimmen*) pari a 0,85 euro per ogni voto valido, fino a 4 milioni di voti e a 0,70 euro per ogni ulteriore preferenza ottenuta da ciascuna formazione nelle ultime elezioni per il *Bundestag*, per il Parlamento europeo e per i Parlamenti dei Länder.

Va segnalato inoltre che il finanziamento pubblico di tipo diretto,

²⁶ Il requisito per ottenere il contributo è che il partito abbia presentato in almeno 50 circoscrizioni candidati che abbiano ottenuto almeno l'1 per cento dei voti espressi in esse (art. 9 legge 88-227). Fanno eccezione i partiti che abbiano presentato candidati unicamente in uno o più dipartimenti oltremare, che in questo caso non devono sottostare alla regola delle 50 circoscrizioni.

²⁷ Accedono alla ripartizione i partiti, aventi i requisiti previsti per la prima frazione, che siano riusciti ad ottenere eletti all'Assemblea nazionale o al Senato al primo turno. Entro il 31 dicembre di ogni anno gli Uffici di presidenza delle Assemblee comunicano al Primo Ministro la ripartizione dei parlamentari tra i partiti e i gruppi politici. Vedi Cap. IV, par. 1.1.

al di là del singolo ammontare previsto automaticamente da ciascun ordinamento espresso e distribuito secondo i due criteri in precedenza segnalati, vede sempre di più emergere il criterio che collega l'ammontare del contributo pubblico anche alla "capacità attrattiva autonoma" dei partiti nella società²⁸, cioè alla capacità dei singoli partiti di ricevere una quota di risorse di finanziamento pubblico in ragione di una quota (individuata autonomamente da ogni ordinamento) di risorse autoprodotte attraverso la ricerca di contributi e finanziamento di tipo privato e raccolti nella società, secondo delle regole cogenti e dei limiti di spesa predefiniti. Si tratta dei *matching funds*, molto usati in Germania e in Francia. In Germania, ad esempio, la quota di contributo di finanziamento pubblico diretto calcolato sulla quota di autofinanziamento (*Zuwendungsanteil*) è pari a 0,38 euro per ogni euro che i partiti abbiano ricevuto a titolo di quota di iscrizione o di donazione da persone fisiche, parlamentari inclusi²⁹. In Francia, invece, il sistema di finanziamento dei partiti politici ha previsto che possono accedere ai *matching funds* i partiti che raccolgono risorse nel privato in ragione di 10.000 persone identificabili, compresi 500 rappresentanti eletti ai vari livelli istituzionali.

In questo quadro che accomuna sostanzialmente quasi tutti i Paesi europei spicca l'esperienza del Regno Unito (e parzialmente dell'Irlanda), in cui il finanziamento diretto ai partiti è del tutto marginale ed è riservato sostanzialmente ai partiti di opposizione. Nell'ordinamento inglese l'obiettivo è infatti quello di cercare di compensare i vantaggi (non solo economici) che il partito di maggioranza trae dall'avere la disponibilità dell'apparato di governo.

Alla Camera dei Comuni il finanziamento a sostegno dei partiti di opposizione (lo *Short Money*) ha tre componenti: contributi per lo svolgimento dell'attività parlamentare, dotazione per l'ufficio del *leader* dell'opposizione e contributi per le spese di viaggio. L'attuale schema è regolato da una risoluzione del 26 maggio 1999, che consente l'accesso al finanziamento a tutti i partiti di opposizione che abbiano ottenuto due seggi all'*House of Commons* o anche un solo

²⁸ E. PIZZIMENTI - L. BARDI, *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei Partiti Europei*, in Paper SISP (<http://www.sisp.it>), 2011.

²⁹ Per accedere a tali contributi è necessario il raggiungimento di determinati risultati elettorali minimi: ottengono tali finanziamenti le formazioni politiche che abbiano conseguito una percentuale di voti di lista validi pari allo 0,5 per cento del totale dei voti validi (per le elezioni europee e per il *Bundestag*) o all'1 per cento dei voti validi (per le elezioni dei parlamenti dei Länder). Vedi Cap. IV, par. 2.1.

seggio, ma avendo ottenuto più di 150.000 voti alle ultime elezioni. Inoltre, poiché il contributo è legato unicamente allo svolgimento delle attività parlamentari, esso spetta unicamente ai partiti che abbiano giurato fedeltà alla Monarchia Britannica attraverso l'*Oath of Allegiance*, passaggio necessario per poter prendere parte alla vita decisionale della Camera dei Comuni³⁰. I partiti incassano il contributo con cadenza mensile, ad eccezione delle spese di viaggio che sono rimborsate in seguito alla presentazione delle ricevute. Un analogo meccanismo (noto con il termine *Cranborne Money*) è previsto anche i partiti presenti nella *House of Lords* ed è rivolto al maggior partito di opposizione e ai Lords indipendenti³¹.

Per quanto riguarda i finanziamenti indiretti, essi consistono sostanzialmente in una serie di agevolazioni concesse ai partiti, di cui la principale è rappresentata dall'accesso gratuito ai mass-media³². Altre agevolazioni possono consistere ad esempio nella copertura delle spese di viaggio e di trasporto da e per i collegi/circoscrizioni elettorali (Svezia e Italia); nella concessione gratuita di spazi pubblici per l'affissione di manifesti elettorali (Belgio, Francia, Germania, Italia, Olanda e Spagna); negli sconti sulle spedizioni postali e sulle marche da bollo (Francia, Spagna, Italia e Regno Unito) e nella possibilità di organizzare lotterie come strumento di sostentamento pubblico alla politica (Svezia e Italia)³³.

2.3. Il finanziamento privato

Le forme di erogazione liberale si concretizzano sostanzialmente in strumenti per la deducibilità fiscale, l'esenzione fiscale e il credito

³⁰ Vi è però un'eccezione. Il *Sinn Féin* (il partito indipendentista irlandese di fede repubblicana, che nel 2010, pur avendo eletto cinque esponenti al Parlamento Britannico, ha scelto di non occupare i propri seggi e di rifiutarsi di prestare giuramento alla Corona) gode infatti di un'indiscussa norma *ad hoc* che gli permette di ricevere un finanziamento per coprire le spese di rappresentanza e i salari per il portavoce e lo staff. P. BONESU, *God save the Electoral Commission: trasparenza e controlli a garanzia del finanziamento privato in Gran Bretagna*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Regno Unito, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, p. 29-30.

³¹ Vedi Cap. IV, par. 4.1.

³² In alcuni Paesi il minutaggio deve essere in proporzione ai voti (Belgio e Germania); in altri alla misura del numero degli eletti in Parlamento (Austria e Olanda). Altri Paesi ancora adottano un sistema misto, capace di considerare entrambe le fattispecie. R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Giappichelli, Torino 2007.

³³ E. PIZZIMENTI - L. BARDI, *op. cit.*

agevolato. In tal senso la normativa europea in tema di finanziamento privato dei partiti politici offre varie soluzioni.

In Germania, ad esempio, i privati che partecipano al finanziamento dei partiti godono di alcune agevolazioni fiscali: le somme versate ai partiti a titolo di donazione o di versamento di quote sociali possono essere dedotte dal reddito imponibile sino ad un massimo di 1.650 euro, elevabile a 3.300 euro in caso di cumulo di redditi tra coniugi³⁴.

In Francia, invece, le donazioni (*dons*) effettuate a beneficio dei partiti e dei gruppi politici, al pari delle quote di iscrizione agli stessi (*cotisations*), sono fiscalmente deducibili per una percentuale del loro importo totale. La legge accorda un vantaggio fiscale del 66 per cento del loro ammontare e nel limite massimo del 20 per cento del reddito imponibile per i versamenti degli iscritti e le donazioni al mandatario di un partito. Tuttavia, dopo la modifica di cui all'art. 119 della legge n. 2011-1978 del 28 dicembre 2011 (*de finances rectificative pour 2011*), solo le donazioni e le *cotisations* non superiori a 15.000 euro l'anno hanno diritto alla riduzione dell'imposta sul reddito³⁵.

Il dato di maggiore interesse è che l'ammontare totale di questi fondi costituisce sempre più, secondo il criterio di *matching funds*, lo strumento utilizzato per stimolare un maggiore coinvolgimento dei cittadini in politica. Tuttavia questo costituisce anche uno dei punti di maggiore criticità del Regolamento (CE) n. 2004/2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, poiché, limitando fortemente il finanziamento da parte dei privati ai Partiti europei, ostacola non poco la ricerca di un contatto più diretto tra questi e partiti e i cittadini europei³⁶.

2.3.1. Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti politici

Nell'ambito della teoria economica la letteratura della *public choice*³⁷ ha analizzato come i finanziamenti privati possono

³⁴ Art. 10b *Einkommensteuergesetz*. Vedi Cap. IV, par. 2.2.

³⁵ Art. 200, comma 3, *Code général des impôts*.

³⁶ Vedi Cap. V, par. 3.

³⁷ L'obiettivo che si pone questo filone di ricerca è quello di applicare al settore pubblico la stessa metodologia di analisi utilizzata dalla teoria economica per analizzare il settore privato. Caratteristica peculiare di questo approccio è quindi quella di assumere che anche coloro che operano nell'ambito della gestione dello Stato (ad esempio, candidati elettorali/legislatori o burocrati), adottino

influenzare lo svolgimento dell'attività politica in un Paese attraverso il ruolo svolto dall'attività di *lobbying* dei gruppi di pressione. Non a caso questo filone di ricerca è sorto negli Stati Uniti, dove la presenza di gruppi di pressione è rilevante e la loro attività di *lobbying* è oggetto di disciplina da parte di leggi³⁸.

Nell'ambito di questo filone di ricerca due sono i problemi che occorre porsi in merito alla modellistica relativa all'azione dei gruppi di pressione: il primo riguarda la definizione del contesto in cui le *lobbies* operano; il secondo le modalità secondo cui i gruppi di pressione influenzano le altre due categorie di agenti (gli elettori e i candidati)³⁹.

Per quanto riguarda il primo problema la dottrina concorda nel considerare i gruppi di pressione, i candidati e gli elettori come gli agenti di un gioco in cui l'esito finale è dato dall'allocazione delle risorse. Relativamente alle modalità con cui le *lobbies* influenzano l'azione degli altri agenti esiste invece disaccordo. In particolare due sono gli approcci più importanti analizzati in letteratura che, sulla base di una definizione proposta da Morton e da Cameron (1992), possiamo indicare come modelli *position-induced* e modelli *service-induced*. I modelli *position-induced* ritengono le *lobbies* in grado di influenzare solo la probabilità di elezione di un candidato senza poter agire sui suoi programmi post-elettorali; i modelli *service-induced* prevedono per i gruppi di pressione la possibilità di agire solo dopo l'elezione dei candidati, versando loro contributi per ottenere specifici servizi in cambio.

Sulla base di quest'ultima considerazione si possono quindi

comportamenti tesi a massimizzare una funzione obiettivo che non descrive il benessere dei cittadini ma il proprio (ad esempio, la propria possibilità di successo elettorale o il budget del proprio ufficio).

³⁸ Il diretto coinvolgimento delle *lobbies* nel processo decisionale è una caratteristica tipica degli Stati Uniti, dove tale fenomeno assume un'importanza del tutto particolare in quanto rappresenta il prodotto più immediato di quella mobilità di organizzazione che caratterizza la società americana. Esso non a caso trova il suo fondamento nella stessa Costituzione. Il Primo Emendamento infatti, nell'affermare il diritto di tutti i cittadini di rivolgere *petition* al *government*, riconosce il potere dei gruppi di pressione di esercitare la propria influenza nei confronti dei decisori pubblici. Il diritto delle associazioni organizzate ad influenzare il decisore pubblico è quindi alla base stessa della fondazione dell'ordinamento costituzionale statunitense. P. L. PETRILLO, *Il primo lobbista. Il Presidente degli Stati Uniti d'America, la riforma sanitaria e i gruppi di pressione*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011, fasc. 4, p. 993-997.

³⁹ A. DONATINI - L. GRAZINI, *Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti: approcci teorici e un'analisi empirica del caso italiano*, in *Economia politica*, 1999, fasc. 2, pp. 108-113.

distinguere i modelli, non tanto in base al momento di intervento sul candidato da parte delle *lobbies*, quanto piuttosto in base ai servizi che possono essere offerti dai candidati stessi in cambio di contributi. Riguardo ai modelli *position-induced*, poiché i gruppi di pressione possono influenzare le probabilità di elezione dei candidati mediante finanziamenti per la campagna elettorale, la variabile di scelta di ogni candidato è data dalla piattaforma che egli adotta. In questo contesto i servizi che egli può “promettere” di fornire hanno essenzialmente natura pubblica, influenzando una vasta porzione della collettività. Al contrario, nei modelli *service-induced*, che prevedono la possibilità da parte di gruppi di pressione di contribuire all’attività del candidato una volta che sia stato eletto, la variabile di scelta è data dall’insieme di servizi che questo può offrire. In questo caso la natura dei servizi offerti è privata, in quanto di volta in volta il candidato cercherà di fornire un servizio che favorisca non un’ampia porzione della popolazione, ma solo il singolo gruppo di pressione che ha versato contributi a suo favore.

Per quanto riguarda la prima tipologia di modelli il contesto generale nell’ambito del quale i tre gruppi di agenti (*lobbies*, elettori e partiti politici) interagiscono per raggiungere un equilibrio è il seguente. I partiti politici scelgono la piattaforma elettorale al fine di massimizzare la propria probabilità di elezione sulla base delle loro aspettative circa i contributi delle *lobbies* e le preferenze degli elettori; la variabile di scelta dei gruppi di pressione è data dai loro contributi alle campagne elettorali dei politici e il loro problema di ottimizzazione consiste nel massimizzare il reddito atteso derivante dalla vittoria di ciascuno dei candidati; gli elettori infine sono “razionalmente ignoranti”⁴⁰ e per questo perfettamente influenzabili dalle informazioni fornite loro dai partiti⁴¹.

⁴⁰ A. DAWNS, *An Economic Theory of Democracy*, 1957, secondo cui gli elettori razionali non hanno incentivi a raccogliere informazioni circa le piattaforme elettorali dei candidati data l’influenza infinitesima di ognuno nel determinare il risultato finale elettorale.

⁴¹ Tra i contributi più significativi in questo ambito vi è sicuramente quello di BROCK, MAGEE e YOUNG (1989), nel quale si analizza come le scelte politiche siano determinate in modo endogeno dai politici sotto il vincolo del comportamento strategico delle *lobbies*. Risultati equivalenti sono raggiunti anche da AUSTEN-SMITH (1987), il quale mostra come, nel caso in cui le *lobbies* abbiano incentivi a finanziare i candidati, il passaggio da un legislazione contraria ai contributi ad una a favorevole, vedrebbe i candidati “aggiustare” le proprie posizioni per favorire il gruppo di pressione disposto ad effettuare finanziamenti più elevati. I risultati ottenuti sono quindi simili a quelli di BROCK, MAGEE e YOUNG (1989), nonostante le ipotesi

Per quanto riguarda la seconda tipologia di modelli la differenza più significativa nell'impostazione del contesto nell'ambito del quale i vari agenti operano è dovuta al fatto che le *lobbies* non prendono come date le posizioni politiche dei candidati e quindi cercano di modificarne le probabilità di vittoria, ma al contrario considerano date le loro probabilità di vittoria e cercano di modificare i servizi di natura privata che possono ottenere in cambio dei loro contributi⁴².

Nella tradizione degli Stati Uniti si può rilevare la presenza di

iniziali del modello siano, per certi aspetti, significativamente diverse. In particolare, in AUSTEN-SMITH, non solo gli elettori sono incerti circa le preferenze dei politici, ma anche quest'ultimi non conoscono con certezza le preferenze dei primi, cosicché i contributi dei gruppi di pressione vengono usati dai candidati per chiarire le proprie piattaforme elettorali agli elettori.

Per un'analisi di quanto i gruppi di pressione riescono a modificare a proprio vantaggio le piattaforme elettorali dei politici, interessante risulta l'approccio della EDELMAN (1992). Nel suo modello l'autrice considera la possibilità che le *lobbies* influenzino i candidati per ottenere sia servizi privati che pubblici, e confronta i risultati ottenuti nel caso siano le *lobbies* a comportarsi nei confronti dei partiti da *Stackelberg leader*, *Stackelberg follower*, o viceversa.

⁴² Nell'ambito di questo approccio, BARON (1994) propone una riformulazione del comportamento degli elettori, assegnando loro un ruolo più attivo di quanto non fosse stato tradizionalmente. I candidati infatti devono scegliere la propria piattaforma elettorale tenendo in considerazione il seguente *trade-off*: una "forza centripeta" li spinge a portarsi verso il centro per ottenere voti degli elettori informati (che votano sulla base delle posizioni politiche dei candidati stessi); una "forza centrifuga" li spinge invece verso posizioni estreme, preferite dalle *lobbies*, ottenendo così maggiori contributi da queste e riuscendo a conquistare di conseguenza il voto degli elettori non informati (influenzabili dalle campagne elettorali). Da ciò consegue che, da un lato, maggiore è il grado di informazione dell'elettorato, minore è la capacità delle *lobbies* di influenzare le posizioni politiche dei candidati; dall'altro, maggiore è la proporzione di elettori informati appartenenti ai gruppi di pressione, maggiore è la distanza tra la posizione adottata dai candidati e quella dell'elettore mediano. Il teorema dell'elettore mediano stabilisce infatti che, se lo spazio delle scelte politiche è unidimensionale e le scelte degli elettori, definite su tale spazio, siano *singlepeaked*, la scelta politica che risulta da una votazione a maggioranza coincide con quella preferita dall'elettore mediano. Sulla base di questi risultati, l'autore conclude notando come il finanziamento pubblico delle elezioni consenta ai candidati di essere meno dipendenti dai gruppi di pressione e di assumere posizioni politiche più vicine a quella mediana.

Il ruolo della regolamentazione dei contributi elettorali delle *lobbies* è analizzato ancora più esplicitamente da HINICH e MUNGER (1989), i quali esaminano il risultato di una competizione elettorale a seconda che i candidati abbiano avuto un precedente mandato (*incumbent*) oppure siano degli sfidanti (*challenger*). Gli autori mostrano infatti come, nel caso di competizione elettorale tra un *incumbent* e un *challenger*, il primo ha dei vantaggi dovuti al fatto che non solo è in grado di offrire maggiori servizi, ma questi possono essere offerti contestualmente al versamento dei contributi elettorali, mentre il *challenger* deve attendere di essere eletto. Inoltre, nel caso in cui si fronteggino un *incumbent* e un *challenger*, l'introduzione di leggi che fissano il tetto massimo di spesa elettorale per ogni candidato o che prevedono un limite massimo di contributi da parte dei gruppi di pressione, nell'ambito di questo modello, finiscono per favorire l' *incumbent*, il quale, essendo già noto all'elettorato, ha bisogno di sostenere meno spese per influenzare gli elettori.

entrambi i modelli suddetti. I gruppi di pressione statunitensi esternano la loro pressione apertamente supportando le campagne elettorali dei loro stessi partiti o di singoli candidati, ma rivestono un ruolo attivo anche nel processo di formulazione delle decisioni politiche. Attraverso l'esercizio del *lobbying* su un'ampia gamma di settori i gruppi di pressione svolgono infatti un'attività di influenza finalizzata ad influenzare le scelte pubbliche, in modo tale da produrre un determinato risultato legislativo o amministrativo a favore delle propri interessi. In tale contesto l'attività di *lobbying* rappresenta un canale di partecipazione al processo decisionale pubblico indipendente da quello dei partiti politici. Il sistema vigente di finanziamento dei partiti politici e in generale dell'attività politica negli Stati Uniti si differenzia pertanto in modo rilevante da quello tradizionalmente applicato nelle democrazie europee, poiché non contempla forme di assistenza finanziaria espressamente destinate ai partiti a carico del bilancio statale o federale⁴³. A differenza dei Paesi europei, in cui i contributi pubblici concorrono in modo determinante a coprire i “costi della politica”, negli Stati Uniti l'obiettivo principale della regolazione pubblica è infatti quello di porre condizioni ed limiti ai cospicui flussi finanziari privati destinati ai partiti e alle organizzazioni politiche, al fine di prevenire i condizionamenti che possono derivarne⁴⁴.

⁴³ Negli Stati Uniti il finanziamento pubblico (disciplinato dal *Federal Election Campaign Act* del 1971 e dalle successive modifiche, e sottoposto alla vigilanza della *Federal Election Commission*) è previsto solo per la campagna presidenziale in relazione alle distinte fasi elettorali che la scandiscono (elezioni primarie e generali). I fondi pubblici a ciò destinati sono alimentati attraverso i cosiddetti *matching funds*, ovvero della volontaria devoluzione dei contribuenti, al momento della denuncia dei redditi, di un importo da destinare al *Presidential Election Campaign Fund* (PECF). Tuttavia la tendenza dei candidati presidenziali a reperire ingenti contributi privati ha progressivamente eroso la rilevanza di questo tipo di finanziamento la cui utilizzazione comporta, oltre all'osservanza di limiti massimi di spesa e all'obbligo di restituzione dei fondi pubblici in caso di violazione delle regole poste per la loro utilizzazione, la preclusione degli apporti finanziari di fonte privata (anche se è comunque ammesso il contributo finanziario da parte di persone fisiche).

⁴⁴ Negli Stati Uniti è il contributo delle persone giuridiche a costituire, benché in forma indiretta, la maggiore fonte di finanziamenti privati per le campagne elettorali federali e locali. Infatti, anche se i candidati e i partiti non possono accettare contributi diretti da soggetti stranieri né da sindacati e *corporation*, questi ultimi possono contribuire creando degli appositi comitati indipendenti chiamati PACs (*Political Action Committees*). La disciplina applicabile al finanziamento privato, dettata in origine dal *Federal Election Campaign Act* del 1971, è stata modificata nel 2002 da nuove disposizioni (contenute nella *Public law* n. 107-155, nota come *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*) al fine di proibire donazioni illimitate ai partiti nazionali effettuate in forma indiretta (*soft money*) e di introdurre più rigorose modalità di finanziamento elettorale mediante contributi diretti (*hard money*).

3. La disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria del finanziamento

Per quanto riguarda il condizionamento ed il controllo sulle risorse presenti nel sistema (in quanto acquisite grazie alle autonome capacità dei soggetti politici o in quanto immesse grazie al diretto od indiretto intervento pubblico) gli istituti si sostanziano, da un lato, in strumenti di conformazione in varie modalità qualitative e quantitative delle risorse stesse e, dall'altro, in strumenti atti a garantire la piena visibilità dei flussi finanziari, al fine di verificare che l'assetto del sistema sia quello effettivamente stabilito a livello di risorse endogene ed esogene (obblighi di bilanci, rendiconti ecc.)⁴⁵.

In particolare, relativamente ai primi strumenti segnalati, in ogni esperienza che prevede un finanziamento pubblico esistono dei tetti di spesa da rispettare che riguardano in genere i limiti di spesa applicabili ai singoli partiti e ai singoli candidati nel momento della campagna elettorale. Tali tetti di spesa sono di regola ancorati a parametri certi quali il numero generale degli elettori potenzialmente votanti o il numero di abitanti della circoscrizione nella quale concorre la formazione politica.

In Germania, ad esempio, esistono due diversi limiti alla contribuzione pubblica: un limite assoluto (*absolute Obergrenze*) in base al quale è stabilito che il finanziamento pubblico complessivo non possa superare l'ammontare prefissato dalla legge; e un limite relativo

Nell'intento di limitare l'influenza dei PACs (che costituiscono uno dei principali canali utilizzati dai lobbisti per far affluire denaro, proprio e di terzi soggetti, per il finanziamento delle campagne elettorali) il legislatore è in particolare intervenuto sui finanziamenti nella forma del *soft money* indirizzati a campagne elettorali federali per vietare ai comitati elettorali nazionali dei partiti di chiedere, ricevere, versare a terzi o comunque spendere contributi che non siano soggetti alle restrizioni e agli obblighi di trasparenza previsti dalla legge del 1971. La disciplina del 2002, integrata dalle regolamentazioni della FEC, ha inoltre stabilito nuove e più elevate soglie massime per i contributi privati individuali da destinare annualmente a singoli candidati o a comitati elettorali di partito, statali o nazionali. Per limitare le influenze provenienti dall'attività lobbistica (che nell'esperienza degli Stati Uniti rappresenta il mezzo più efficace a disposizione delle *corporations* e delle organizzazioni similari per promuovere i propri interessi) il regime dei finanziamenti politici e dei limiti di spesa è integrato dalla normativa in materia di pubblicità e di trasparenza finanziaria cui sono soggetti i membri del Congresso, che in particolare non possono ricevere compensi, né accettare vantaggi di alcun tipo. Per un approfondimento: P. BONESU, *Gli Stati Uniti the watchdogs e Super PACs*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, pp. 93-111.

⁴⁵ R. BORRELLO, *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 1287.

(*relative Obergrenze*) previsto per il singolo partito, volto a fissare la soglia di finanziamento pubblico non oltre la quota che lo stesso ha incamerato attraverso i versamenti provenienti dalle proprie entrate⁴⁶.

Per quanto riguarda la disciplina del controllo finanziario del finanziamento, alcuni ordinamenti affidano lo stesso a soggetti esterni deputati *ad hoc* sulla falsariga di autorità indipendenti (Regno Unito, Irlanda e Olanda); altri ad organi specializzati appartenenti al rispettivo potere giurisdizionale dei singoli ordinamenti (Spagna); altri infine al Parlamento.

Nel Regno Unito l'*Electoral Commission* è una commissione elettorale indipendente e, come viene presentata nel suo sito *web*, "*the regulator of UK party and election finance*". La stessa ha numerose funzioni attinenti ad ogni aspetto e questione riguardante lo svolgimento delle elezioni⁴⁷ pur non avendo un ruolo diretto nell'amministrazione delle elezioni, la cui gestione nel Regno Unito è affidata agli organi di governo locale.

In Spagna, in base alla *Ley Orgánica 8/2007*, i partiti che ricevono qualunque tipo di sovvenzione pubblica devono presentare alla Corte di Conti (*Tribunal de Cuentas*), entro il 30 giugno successivo all'anno finanziario di riferimento, rendiconti annuali contenenti la descrizione dettagliata e documentata di tutte le entrate e le spese e comprensivi di una memoria esplicativa, riguardante sia le sovvenzioni pubbliche, sia le donazioni private ricevute da persone fisiche o giuridiche. La Corte presenta entro sei mesi una relazione sulla regolarità e conformità alla legge della documentazione ricevuta, che è sottoposta all'approvazione del Parlamento e successivamente pubblicata nel Bollettino Ufficiale dello Stato. Inoltre, riguardo ai rimborsi elettorali, dopo lo svolgimento delle elezioni i partiti sono tenuti a presentare alla Corte dei Conti un rendiconto dettagliato e documentato delle entrate e delle spese elettorali. La Corte si pronuncia sulla regolarità dei rendiconti elettorali e tale pronuncia è condizione per l'erogazione dei contributi pubblici per le spese elettorali⁴⁸.

⁴⁶ Le entrate di un partito possono consistere in: contributi di iscrizione; donazioni spontanee di sostenitori ed iscritti; proventi derivanti da attività imprenditoriali, partecipazioni, beni patrimoniali. Vedi Cap. IV, par. 2.1.

⁴⁷ L'elenco delle "*general functions*" della Commissione si trova negli artt. 5-13 del *Ppera*, alle quali si aggiungono le funzioni specifiche riguardanti il controllo dell'attività finanziaria dei partiti. Vedi Cap. IV, par. 4.3.

⁴⁸ Il procedimento di controllo delle spese elettorali è disciplinato dagli artt. 132-134 della *Loreg* (*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral*

In Germania l'aspetto fondamentale riguardante i controlli sulla vita economica dei partiti consiste nella rendicontazione, sottoposta al controllo di un revisore dei conti o di una società di revisione contabile e presentata al Presidente del Parlamento, per tutti i partiti il cui patrimonio superi i 5.000 euro. Tale rendicontazione, che deve includere e fare riferimento alle rendicontazioni fornite a livello regionale e territoriale, deve essere consegnata entro il 30 settembre dell'anno successivo all'esercizio finanziario cui si riferisce affinché il partito non perda il diritto ai contributi. La stessa riguarda sostanzialmente: la provenienza e l'uso dei mezzi finanziari che sono affluiti al partito nel corso dell'anno; la consistenza del patrimonio del partito; il numero degli iscritti al partito soggetti al pagamento della quota d'iscrizione. Il Presidente effettua una verifica formale, riferisce annualmente all'Assemblea sulla situazione patrimoniale dei partiti e redige ogni due anni un rapporto sull'andamento delle finanze degli stessi. Per garanzia di trasparenza i rendiconti dei partiti e le relative note sono pubblicati come atti del *Bundestag*. Nell'ambito di queste funzioni il Presidente del *Bundestag* è a sua volta soggetto al controllo della Corte dei Conti federale (*Bundesrechnungshof*)⁴⁹.

4. Le caratteristiche comuni del finanziamento nei maggiori ordinamenti di democrazia pluralista

Da quanto detto in precedenza emergono alcune costanti comuni, relative al finanziamento dei partiti politici, presenti nei maggiori ordinamenti di democrazia pluralista: un finanziamento pubblico strutturalmente collegato a una disciplina dei partiti politici; un finanziamento pubblico ai gruppi parlamentari in forte regressione; un sostegno all'attività dei partiti politici attraverso servizi; la presenza di erogazioni liberali⁵⁰.

General). Vedi Cap. IV, par. 3.3.

⁴⁹ J. PERAZZOLI, *Germania: si accendono i riflettori sulle fondazioni*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, pp. 64-65. Vedi Cap. IV, par. 2.3.

⁵⁰ G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, luglio 2012, in www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf

4.1. *Il finanziamento pubblico e i partiti politici*

La prima costante rilevabile è che non esiste un sistema efficace finanziamento della politica, capace di garantire un'uguaglianza nella competizione, se esso non è strutturalmente connesso a un disciplina dei partiti politici⁵¹.

Il finanziamento pubblico della politica è posto in essere in quanto è funzione, garanzia e strumento del mantenimento di un ordinamento pluralistico e democratico, rappresentativo di quei valori e principi fondanti sui quali poggiano costituzionalmente i nostri ordinamenti⁵². Lo stesso diviene quindi il mezzo indispensabile per garantire, in un contesto liberal-democratico, un pluralismo che consenta a tutti i cittadini di poter partecipare al governo della comunità, ma anche la possibilità che la naturale competizione politica possa essere regolamentata secondo principi e standards normativamente uguali e certi (trasparenti, misurabili e giustiziabili).

Da ciò consegue che, pur nelle diverse esperienze, il legame strutturale tra la disciplina del finanziamento della politica e la disciplina dei partiti rappresenta la migliore garanzia per il cittadino (nelle sue diverse vesti di elettore, contribuente, iscritto ad un partito o candidato ad una competizione politica) per far valere appieno quei valori e principi che, a sua tutela, sono stati incardinati nelle varie Costituzioni⁵³.

4.2. *Il finanziamento dei gruppi parlamentari*

Anche alla luce delle nuove normative adottate dai Paesi di

⁵¹ S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993; T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, fasc. 1; C. PINELLI, *Il circolo vizioso*, in *Mondoperaio*, speciale Dossier/Partiti e Soldi, n. 4, 2012, pp. 19 ss.

⁵² F. LANCHESTER, *Finanziamento della politica e uguaglianza di opportunità*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, fasc.1, p. 126: «Negli ordinamenti democratici contemporanei la concezione della sovranità popolare e l'universalità del suffragio identificano un'arena che normativamente deve rispondere a specifiche caratteristiche di trasparenza ed uguaglianza delle opportunità tra i concorrenti. In questo specifico contesto, la normativa che regola la vita dei partiti e il loro finanziamento risulta un punto di importanza nodale per il corretto funzionamento del sistema democratico. In particolare l'esistenza o meno di regole sul finanziamento incide sulle opportunità dei partecipanti alla contesa e viene giustificata attraverso concezioni che articolano in vario modo da un lato il principio di eguaglianza, dall'altro la libertà di manifestazione del pensiero».

⁵³ G. AMATO, *op. cit.*

recente democratizzazione, il finanziamento pubblico ai gruppi parlamentari costituisce sempre più una strada difficilmente percorribile nelle moderne esperienze comparate. I gruppi parlamentari sono finanziati tenendo conto della loro natura e conformazione. Tuttavia, se è consentito loro di frammentarsi e di ricostruirsi in mille modi, ma sempre e comunque finanziati, emerge con chiarezza il problema di un finanziamento pubblico che diviene strumento per allontanare gli eletti dagli elettori e inquinare il processo politico.

In tal senso è emblematico il caso italiano. In Italia i gruppi parlamentari ricevono ulteriori finanziamenti *ad hoc* stornati dai bilanci di ciascuna Camera «che ne decide in piena libertà entità e criteri di ripartizione, tant'è che i bilanci dei gruppi sono allegati a quelli delle Assemblee»⁵⁴, solo affinché possano esplicare le loro funzioni. Il finanziamento dei gruppi è previsto dai regolamenti di entrambe le Camere, secondo le norme introdotte dalla riforma del 1971⁵⁵. Inizialmente ciò aveva un'accettabile ragione nella necessità di dotare di finanziamenti le strutture partitiche in parlamento⁵⁶, ma il finanziamento si è venuto a dilatare fino ad assumere i contorni di un vero e proprio finanziamento parallelo e autonomo rispetto a quello

⁵⁴ F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2012, p. 11.

⁵⁵ In base all'art. 15 comma 3 del regolamento della Camera dei deputati del 1971 «Il Presidente della Camera assicura ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi. Le dotazioni attribuite al gruppo misto sono determinate avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente» Il secondo periodo di tale comma è stato aggiunto nel 1997 con la riforma regolamentare che ha disciplinato la formazione delle componenti politiche all'interno del gruppo misto (che proprio in quella legislatura raggiunse dimensioni incredibilmente ampie). La norma corrispondente nell'altro ramo del Parlamento era l'art. 16 del regolamento del Senato, in base al quale: «Ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature e vengono versati contributi a carico del bilancio dello Stato, differenziati in relazione alla consistenza numerica dei gruppi stessi».

⁵⁶ Il capitolo dei contributi ai gruppi parlamentari comparve per la prima volta nel bilancio preventivo delle spese interne della Camera dei deputati per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1953 al 30 giugno 1954. Esso fu giustificato sostanzialmente dalle considerazioni secondo cui: le spese per il funzionamento dei gruppi rappresentavano un peso eccessivo per i deputati che le dovevano sostenere; la Camera doveva contribuire al fine di facilitare il funzionamento dei gruppi parlamentari, in quanto gli stessi erano inseriti nel suo ordinamento. Il *legislatura*, Doc. V, n. 2.

standard dei partiti⁵⁷. Questo tipo di sistema di finanziamento dei gruppi parlamentari oltre al fatto di essere «interamente sottratto alla pubblicità (...) premia i gruppi più piccoli a danno di quelli più numerosi, sia perché assicura a tutti una base finanziaria minima, sia perché i finanziamenti computati su base numerica “dotano” con importi maggiori gli iscritti ai piccoli gruppi che gli aderenti a quelli grandi», in poche parole è sistema che premia e incentiva la frammentazione⁵⁸. Inoltre ha spesso determinato un uso del denaro improprio, aprendo ad abusi e in qualche caso a comportamenti illeciti.

L’esplosione nel settembre 2012 degli scandali sui contributi ai gruppi consiliari regionali, su cui è poi intervenuto direttamente il governo Monti con un suo decreto⁵⁹, ha portato in primo piano il problema della gestione tutt’altro che limpida dei finanziamenti pubblici all’interno delle assemblee, oltre che della generosità con cui vengono concessi⁶⁰. In realtà la Camera dei deputati, già subito dopo l’approvazione della legge 6 luglio 2012, n. 96 (“Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l’armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”), si era mossa con l’obiettivo di estendere sostanzialmente ai gruppi parlamentari le regole e le garanzie sulla trasparenza e correttezza della gestione contabile-finanziaria e i controlli sulla regolarità dei rendiconti introdotti dalla riforma dei rimborsi elettorali ai partiti (a partire dall’obbligo di certificazione da parte di una società di revisione legale del rendiconto di esercizio annuale)⁶¹. La riforma del regolamento della Camera, approvata il 25

⁵⁷ Già a partire dal bilancio della Camera del 1986 i contributi ai gruppi parlamentari sono riportati come voce della categoria di spesa «trasferimenti», suddivisa a sua volta in tre voci: «contributo per il funzionamento dei gruppi»; «contributo per il personale dipendente dei gruppi»; «personale di segreteria dei gruppi».

⁵⁸ R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 gennaio 2008.

⁵⁹ Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213.

⁶⁰ Sugli scandali regionali: M. GRECO, *Le spese dei gruppi politici e l’incontrollata tecnica del “richiedo-ricevo”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 ottobre 2012.

⁶¹ L’obbligo di certificazione esterna è diventato tuttavia l’oggetto del

settembre 2012⁶², è intervenuta sugli articoli 14 (definizione di gruppo parlamentare) e 15 (statuti dei gruppi e contributi e dotazioni loro assicurati dalla Camera) e ha introdotto gli articoli 15-*ter* (rendiconto dei Gruppi e relativi controlli) e 15-*quater* (entrata in vigore delle modifiche all'art. 15 e all'art. 15-*ter*). La stessa è stata poi seguita dalla riforma del regolamento del Senato, che è giunto ad approvarlo il 21 novembre 2012. Una proposta di modificazione regolamentare «in materia di statuto e contributi ai gruppi parlamentari», d'iniziativa dei tre senatori questori, è stata presentata il 4 ottobre 2012, «inserendosi nel solco già tracciato dalla Camera» e caratterizzandosi «per il proposito di temperare le giuste istanze di trasparenza con l'esigenza di salvaguardare l'autonomia dei gruppi»⁶³. Essa è intervenuta sugli artt. 15 (definizione di gruppo parlamentare) e 16 (contributi e le dotazioni loro assicurati dal Senato) ed ha introdotto l'art. 16-*bis* (rendiconto dei gruppi e relativi controlli).

Tuttavia, anche nel caso di queste modifiche regolamentari, la proposta di un eventuale controllo effettuato dalla magistratura contabile è stata esclusa radicalmente nel momento in cui la Presidenza della Camera ha dichiarato inammissibile un principio emendativo proposto dai radicali, nel senso appunto di attribuire il controllo sui rendiconti presentati dai gruppi parlamentari alla Corte dei Conti⁶⁴.

Come si può immediatamente riscontrare, le modifiche dell'uno

contendere nel corso della discussione delle modifiche regolamentari, prima scomparso dal testo di riforma, poi reintrodotta nel testo finale. Si veda S. RIZZO, *La paura di verifiche indipendenti su 72 milioni di fondi pubblici*, in *Corriere della Sera*, 19 settembre 2012.

⁶² Camera dei deputati, Doc. II, n. 24 (relatori Bressa e Leone). Per i lavori preparatori: giunta per il regolamento del 19 settembre 2012, pp. 3-12; seduta dell'assemblea n. 690 del 24 settembre 2012, pp. 2-18 (discussione sulle linee generali); giunta per il regolamento del 25 settembre 2012, pp. 3-9; seduta dell'assemblea n. 691 del 25 settembre 2012, pp. 6-26.

⁶³ Senato della Repubblica, Doc. II, n. 35 (relatore Ceccanti), discussa insieme a una proposta del gruppo Idv e altre due proposte d'iniziativa di singoli senatori. Per i lavori preparatori: giunta per il regolamento dell'11 ottobre 2012 e del 16 ottobre 2012; sedute dell'assemblea n. 817 del 18 ottobre 2012, n. 832 dell'8 novembre 2012 e n. 838 del 21 novembre 2012; giunta per il regolamento del 21 novembre 2012; seduta dell'assemblea n. 839 del 21 novembre 2012.

⁶⁴ Secondo l'allora Presidente della Camera Fini si trattava di un principio «del tutto incompatibile con l'indirizzo assunto dalla giunta, all'unanimità, di affidare i controlli sui rendiconti al collegio dei questori sulla base della relazione di una società di revisione esterna». Inoltre, tale principio «finirebbe per risultare incoerente con la natura dei gruppi, che il testo individua espressamente quali associazioni di deputati, e rispetto alle caratteristiche che definiscono complessivamente la posizione costituzionale della Camera nel nostro ordinamento». Resoconto stenografico della seduta n. 691 di martedì 25 settembre 2012, p. 7.

e dell'altro ramo del Parlamento si sovrappongono quasi interamente, salvo alcune varianti lessicali⁶⁵, o che potrebbero forse dar luogo a diverse interpretazioni circa la destinazione dei contributi pubblici⁶⁶, e alcune peculiarità e dettagli in più contenute nel testo del Senato⁶⁷. Le modifiche al regolamento della Camera, inoltre, si differenziano da quelle del Senato per la scelta di anteporre una disposizione che si preoccupa di definire i gruppi quali «associazioni di deputati», da un parte, e «soggetti necessari al funzionamento della Camera», dall'altra, al fine di evidenziarne immediatamente la natura duplice o ambivalente. È da sottolineare infine che, rispetto alla frammentazione dei gruppi, il testo di riforma alla Camera interviene sui criteri di assegnazione dei contributi, in quanto si terrà conto della «consistenza numerica di ciascun gruppo» e non più anche delle «esigenze di base comuni ad ogni gruppo». Tuttavia quest'ultimo criterio rimane per l'assegnazione di locali e attrezzature e viene inoltre introdotto per la prima volta nel regolamento del Senato per l'assegnazione dei contributi.

4.3. *Il sostegno dell'attività dei partiti politici attraverso servizi*

Il sostegno in servizi alle attività dei partiti politici è in forte regressione nelle legislazioni straniere, anche se i partiti politici mostrano di considerarlo come lo strumento più utile all'accesso gratuito ai media per esprimere direttamente il proprio pensiero, in un quadro di regolamentazione chiara e trasparente, attraverso la sottrazione di spazi televisivi al mercato⁶⁸. L'accesso ai media avviene infatti solitamente attraverso una predeterminazione delle modalità di riparto degli spazi stessi, mediante una selezione degli aventi diritto tra la complessiva platea dei soggetti pubblici e la quantificazione degli spazi spettanti a ciascuno. In questo modo si favorisce quel complesso di comunicazione politica che rappresenta uno dei pilastri principali

⁶⁵ Lo «statuto» del gruppo *ex art.* 15 reg. della Camera e il «regolamento» del gruppo *ex art.* 15 reg. del Senato.

⁶⁶ Solo nel testo del Senato si fa esplicito riferimento, oltre che all'attività parlamentare, alle «attività politiche ad essa connesse», che secondo quanto sostenuto dal relatore Bressa e da altri deputati alla Camera sarebbe comunque da ritenere del tutto implicito e pacifico.

⁶⁷ La previsione della pubblicazione nel sito del gruppo delle informazioni riguardanti il personale previste dal comma 3-*quater* dell'art. 15 e di tutti i mandati di pagamento, assegni o bonifici, secondo il comma 4 dell'art. 16-*bis*.

⁶⁸ R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Giappichelli, Torino 2007.

per incentivare, attraverso l'accesso alla conoscibilità delle idee e delle posizioni, garanzie di standards eguali nella competizione elettorale.

In Francia, ad esempio, la normativa in materia di propaganda elettorale è prevalentemente contenuta nel *code electoral*, come modificato dalla legge n. 412 del 2011, e nella legge sulla libertà della comunicazione (legge n. 1067 del 1986). Per quanto riguarda la pubblicità elettorale, durante i sei mesi precedenti al primo giorno del mese nel quale si svolge una elezione (sia parziale che generale) e fino alla data dello scrutinio è vietato realizzare pubblicità elettorale, anche se effettuata senza corrispettivo, sulla stampa e su tutti i mezzi di comunicazione audiovisiva⁶⁹. Per lo stesso periodo è inoltre vietato mettere a disposizione del pubblico numeri di telefono o altri mezzi di telecomunicazione gratuiti da parte del candidato o a suo vantaggio⁷⁰ e apporre manifesti elettorali, fuori dai luoghi che sono stati indicati dall'autorità comunale locale, in area riservata ad altri candidati o al di fuori di cartelloni elettorali quando disponibili⁷¹. Anche se fuori del periodo di campagna elettorale le trasmissioni pubblicitarie a carattere politico sono vietate⁷². Dal primo giorno del sesto mese precedente il mese in cui devono essere effettuate le elezioni generali sono inoltre vietate le campagne di promozione pubblicitarie delle attività di amministrazione locali nelle circoscrizioni interessate dallo scrutinio⁷³. Per quanto riguarda invece la propaganda elettorale, durante la campagna elettorale è prevista l'attribuzione alle forze politiche di spazi gratuiti sulle emittenti pubbliche organizzati dal Consiglio Superiore dell'audiovisivo⁷⁴, il quale ha il compito di garantire e di realizzare l'eguaglianza di opportunità tra i candidati nell'accesso alla radio e alla televisione del settore pubblico e di indirizzare le raccomandazioni ai concessionari privati in campo radiotelevisivo. Sui mezzi di comunicazione radiotelevisivi pubblici deve essere garantito il rispetto del pluralismo e dell'imparzialità nell'informazione. In base alla legge n. 1067 del 1986, come da ultimo modificata dalla legge n. 2013-1028, spetta infatti al Consiglio Superiore dell'audiovisivo: vigilare sul rispetto di tali principi da parte delle emittenti pubbliche;

⁶⁹ Art. L52-1 *Code électoral*.

⁷⁰ Art. L50-1 *Code électoral*.

⁷¹ Art. L51 *Code électoral*.

⁷² Art. 14, comma 2, legge n. 1067 del 1986 come modificata dalla legge n. 669 del 2004.

⁷³ Art. L52-1, comma 2, *Code électoral*.

⁷⁴ Art. 167-1 *Code électoral*.

imporre ai concessionari privati il rispetto del principio di imparzialità nei programmi di informazione riguardanti i candidati e la campagna elettorale; comunicare mensilmente ai Presidenti delle due Camere e ai responsabili dei partiti rappresentati in parlamento i rilevamenti dei tempi di intervento delle personalità politiche nei notiziari, nelle rubriche di informazione e negli altri programmi. Quanto al diritto di replica sono previste regole speciali che ne garantiscono la tempestività, da applicarsi in tutti i casi in cui, su qualsiasi mezzo di comunicazione, vengano diffuse notizie che i partecipanti alla competizione elettorale ritengano inesatte e pregiudizievoli.

In Germania la disciplina in materia di propaganda elettorale, oltre che dalla legge sui partiti del 1967 e successive modifiche, è dettata dalle leggi adottate dai singoli Länder in materia di attività radiotelevisiva. Tale normativa è in larga parte omogenea in quanto i vari Länder si sono impegnati a osservare principi e criteri comuni con un accordo interstatale sulle emittenti televisive pubbliche e private del 1991 (*Rundfunkstaatsvertrag 1991*). La legislazione tedesca in particolare non prevede una netta distinzione tra pubblicità e propaganda elettorale. Durante il periodo di campagna elettorale le emittenti televisive sia pubbliche che private con diffusione a livello federale hanno l'obbligo di concedere ai partiti spazi gratuiti di propaganda, che le singole forze politiche gestiscono autonomamente (determinando il fatto che le trasmissioni possano assumere anche forme analoghe a quelle degli spot elettorali). Le emittenti private possono anche chiedere ai partiti il rimborso delle spese sostenute per la messa in onda ma, secondo l'orientamento della Corte costituzionale federale, non hanno il diritto di sindacare il contenuto dei programmi o di rifiutare la messa in onda, eccetto i casi in cui nel programma siano evidenti contrasti con la legge. I messaggi di propaganda vanno trasmessi negli spazi della programmazione specificatamente dedicati a tale scopo e quindi distinti da quelli destinati alla diffusione di messaggi pubblicitari a carattere commerciale. Inoltre gli spazi sono ripartiti tra le diverse formazioni politiche secondo il principio delle "pari opportunità ponderate" tenendo conto della importanza relativa della singola formazione politica valutata, oltre che in base alla rappresentatività elettorale, anche alla stregua di una serie di ulteriori criteri quali quelli del numero degli iscritti, degli anni trascorsi dalla fondazione e del radicamento territoriale. È vietato alle emittenti di trasmettere spot di propaganda elettorale a pagamento nell'ambito

degli spazi di trasmissione dedicati agli annunci pubblicitari di carattere commerciale. Relativamente all'informazione politica, nei programmi di informazione predisposti in occasione della campagna elettorale non è previsto un formale diritto di accesso di tutte le formazioni politiche, ma un obbligo per i redattori di tali programmi di rispettare i principi generali di imparzialità, di obiettività e di completezza. Infine, altro aspetto rilevante della normativa tedesca in materia è che la diffusione dei risultati di sondaggi elettorali da parte delle emittenti radiotelevisive durante il periodo della campagna elettorale è consentita purché sia resa pubblica la rappresentatività dei sondaggi stessi e sia effettuata nel rispetto delle regole generali di correttezza e di imparzialità⁷⁵.

Nel Regno Unito la normativa in materia è dettata dal *Representation of the people Act* del 1983, (artt. 92 e 93) e dal *Broadcasting Act* del 1990. Ulteriori disposizioni sono contenute nei codici di autoregolamentazione adottati dalla BBC e dall'ITC (*Independent television Commission*) che è l'organo di vigilanza sulle emittenti private. Anche la normativa britannica non opera una netta distinzione tra pubblicità e propaganda elettorale. La trasmissione di pubblicità politica è sempre vietata sia per le emittenti radiotelevisive pubbliche sia per quelle private⁷⁶. Durante la campagna elettorale è prevista la messa a disposizione da parte delle emittenti televisive pubbliche e private, di specifici spazi per la propaganda elettorale dei partiti politici (*party electoral broadcasts*). Il numero delle trasmissioni da assegnare a ciascun partito, che gestisce autonomamente gli spazi di propaganda ad esso assegnati, è concordato all'inizio della campagna elettorale sulla base di criteri di rappresentatività degli stessi. Nel Regno Unito l'imparzialità dell'informazione radiotelevisiva è un principio di carattere generale che si applica anche durante il periodo della campagna elettorale. A tal fine sono previste specifiche regole di comportamento nei codici di autoregolamentazione adottati dalle emittenti che devono assicurare in tutte le trasmissioni una copertura equilibrata delle diverse forze politiche. Sono inoltre previste regole molto dettagliate per quanto attiene all'apparizione in video dei candidati nelle diverse trasmissioni a contenuto informativo, nei notiziari e nei programmi di

⁷⁵ F. BASSAN – E. TOSI, *Diritto degli audiovisivi*, Giuffrè, Milano, 2012, p.146.

⁷⁶ Art. 8 *Broadcasting Act*.

intrattenimento⁷⁷. Infine, la diffusione dei risultati di sondaggi da parte delle emittenti radiotelevisive durante il periodo della campagna elettorale è consentita purché sia resa pubblica la rappresentatività dei sondaggi stessi e sia effettuata nel rispetto delle regole generali di correttezza e di imparzialità di informazione.

In Spagna la normativa in materia di propaganda elettorale è dettata dalla *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general* e successive modificazioni, relativa al regime elettorale generale; dalla legge organica n. 2 del 1988 sulla pubblicità elettorale sulle emittenti radiotelevisive private; dalla legge organica n. 10 del 1991 per le radio locali e dalle legge organica n. 14 del 1995 per le televisioni locali. La pubblicità elettorale a pagamento è vietata sui mezzi radiotelevisivi pubblici⁷⁸ e sulle televisioni private, sia nazionali che locali⁷⁹. Durante il periodo della campagna elettorale è consentito realizzare pubblicità elettorale sulla stampa periodica e sulle emittenti radiofoniche private è previsto un limite massimo di spesa pari al 20 per cento del totale delle spese consentite⁸⁰. Quanto alla parità di accesso a tali forme di pubblicità, la legge stabilisce che le tariffe praticate non possano essere superiori a quelle previste per la pubblicità commerciale e che deve essere garantita parità di accesso a tutte le forze politiche che partecipano alla competizione elettorale, per quanto attiene sia al regime tariffario praticato sia alla collocazione dello spazio di pubblicità. Relativamente alla propaganda elettorale è prevista la messa a disposizione gratuita da parte delle emittenti radiotelevisive di proprietà pubblica e delle emittenti televisive private di spazi di propaganda per tutte le forze politiche che partecipano alla competizione elettorale⁸¹. Per la determinazione del momento e dell'ordine di trasmissioni della propaganda elettorale si tiene conto delle richieste formulate dai partiti in funzione del numero dei voti conseguiti nelle precedenti elezioni⁸². È tuttavia garantito l'accesso, anche se per un tempo più limitato, pure alle forze politiche nuove che non abbiano partecipato alle precedenti consultazioni elettorali. Nelle televisioni e radio locali è consentita la propaganda solo in riferimento alle elezioni comunali. Per quanto riguarda l'informazione politica, sui

⁷⁷ Art. 93 *Representation of the people Act*.

⁷⁸ Art. 60 *Ley Orgánica 5/1985*.

⁷⁹ *Ley Orgánica 2/1988*.

⁸⁰ Art. 58 *Ley Orgánica 5/1985*.

⁸¹ Art. 60, comma 2, *Ley Orgánica 5/1985*.

⁸² Artt. 61 ss. *Ley Orgánica 5/1985*.

mezzi di comunicazioni radiotelevisivi pubblici deve essere garantito il rispetto al pluralismo politico e l'imparzialità nell'informazione. Le decisioni assunte in merito sono ricorribili dinanzi alla giunta elettorale competente. Quanto al diritto di rettifica sono previste regole speciali, che ne garantiscano la tempestività, da applicarsi in tutti i casi in cui, su qualsiasi mezzo di comunicazione, vengano diffuse notizie che i partecipanti alla competizione elettorale ritengano inesatte e pregiudizievoli⁸³. La pubblicazione e la diffusione di sondaggi elettorali è vietata su tutti i mezzi di comunicazione nei cinque giorni antecedenti la data delle votazioni. Nella precedente parte della campagna elettorale è invece consentito realizzare indagini sulle intenzioni di voto e diffondere i risultati, secondo le modalità stabilite dalla legge⁸⁴.

In Italia, infine, la disciplina in materia è relativamente recente. Le prime norme generali applicabili si rinvencono nella legge 10 dicembre 1993, n. 515⁸⁵. Tuttavia una disciplina dettagliata e organica relativa ai programmi di informazione e comunicazione politica è stata introdotta solo con la legge 22 febbraio 2000, n. 28, intitolata "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", riconosciuta pienamente legittima con la sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2002 e poi parzialmente modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313⁸⁶. La legge n. 28 del 2000, oltre a distinguere tra periodo elettorale e quello non elettorale, disciplina separatamente la comunicazione radiotelevisiva (artt. 2, 3, 4 e 5) da quella attraverso i giornali (art. 7). Per quanto riguarda la prima forma di comunicazione citata, le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica, cioè la possibilità di diffondere sui mezzi radiotelevisivi programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche (art. 2). A tale scopo le stesse emittenti possono trasmettere, secondo specifiche tempistiche e in appositi contenitori, «messaggi politici autogestiti gratuiti» che rechino la motivata esposizione di un programma o di una opinione politica. Questa trasmissione, mentre è obbligatoria per la concessionaria pubblica, è

⁸³ Art. 68 *Ley Orgánica* 5/1985.

⁸⁴ Art. 69 *Ley Orgánica* 5/1985.

⁸⁵ "Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica".

⁸⁶ F. BASSAN – E. TOSI, *op. cit.*, pp.147-154.

meramente facoltativa per le emittenti private (art. 3). Durante la campagna elettorale sono la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni a regolare il riparto degli spazi destinati alla comunicazione politica radiotelevisiva (artt. 4 e 5). Sono inoltre dettate specifiche disposizioni relative ai sondaggi. In particolare, nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni non possono essere resi pubblici i risultati di sondaggi sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori (art. 8). Disposizioni particolari vengono infine dettate per le emittenti radiofoniche e televisive locali (articoli da 11-*bis* a 11-*septies*, come introdotti dall'art. 1 della legge n. 313 del 2003). Chiamate ad applicare questa normativa sono, per la RAI, la Commissione parlamentare di vigilanza e, per le televisioni e le radio private, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che si avvale dei Comitati regionali per le Comunicazioni (o dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, per quanto riguarda l'emittenza radiotelevisiva locale).

4.4. *Le erogazioni liberali*

Le erogazioni liberali, pur nelle diverse varianti proprie delle singole esperienze comparate, sono strumenti utili a spingere i partiti a stare nella società, poiché li incentivano a ricercare un sostegno economico da parte dei privati come «simbolo e segnale ulteriore di partecipazione attiva e appassionata alle idee politiche che essi sostengono». Da questo punto di vista, «i controlli, la trasparenza e la divulgazione del finanziamento ricevuto, oltre che la predeterminazione oggettiva nella legge della disciplina dei soggetti erogatori (persone fisiche e giuridiche) e dei livelli di finanziamento che si possono ricevere (tetti minimi e massimi), rappresentano degli architravi di democrazia non superabili, da fissare con grande attenzione». Recentemente, riguardo alla disciplina delle erogazioni liberali, è emersa la presenza di una disciplina ad essa collegata consistente in «una regolamentazione *ad hoc* delle *lobbies*, anche nel contatto quotidiano tra soggetti imprenditoriali privati e politica, utile ad introdurre un ulteriore e potenziale argine di malcostume»⁸⁷.

⁸⁷ G. AMATO, *op. cit.* Per una sintesi della disciplina dell'attività di *lobbying* in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti: Camera dei deputati - XVII Legislatura. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito e USA*, Appunti n. 58, 27

Nell'Unione Europea, ad esempio, a partire dalla metà degli anni Novanta l'attività dei gruppi di interesse è incrementata notevolmente attraverso una politica di pressione nei confronti delle politiche pubbliche europee in funzione dei propri interessi. Ciò ha favorito la creazione, nel 1997, dell'associazione SEAP⁸⁸, la quale si è dotata di un codice di condotta con cui regolava le relazioni che i membri dovevano tenere nei confronti dei colleghi e dei loro concorrenti. Tuttavia solo dal 2000 l'UE ha avviato un processo di elaborazione delle proprie politiche, permettendo una maggiore partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione delle stesse. L'anno successivo la Commissione ha infatti presentato la riforma della *governance* europea con il Libro bianco⁸⁹, che disciplinava le regole secondo cui le Istituzioni Europee esercitavano i propri poteri. Il *lobbying* europeo è stato in seguito influenzato dall'iniziativa promossa nel 2005 da Siim Kallas, Commissario per gli Affari Amministrativi, Verifica Contabile e Anti Frode, che ha avviato un'Iniziativa Europea per la Trasparenza (ETI)⁹⁰, indirizzata principalmente a garantire l'integrità dei *decision makers* e dei gruppi di interessi nella scelta e nel perseguimento delle politiche dell'Unione.

Nello stesso anno diverse associazioni di *public affairs*⁹¹ con sede a Bruxelles, a causa della mancanza di una disciplina comune europea per la trasparenza, si sono autoregolamentate tramite l'adozione di un Codice di condotta, che implicava che l'attività di *lobbying* dovesse essere svolta in accordo con i principi di onestà ed integrità. La Commissione, preso atto della necessità di regolare il settore dei gruppi di interesse e delle consultazioni, ha formalizzato nel 2006 l'Iniziativa Europea per la Trasparenza pubblicando il Libro Verde, per sottolineare l'importanza «di un alto grado di trasparenza per la scelta delle politiche europee»⁹². Peraltro la Commissione, per

gennaio 2014.

⁸⁸ *Society of European Affairs Professionals*, fondata per rappresentare chi opera negli affari europei incoraggiando l'auto-regolazione della professione, attraverso norme deontologiche e professionali e la trasparenza.

⁸⁹ *La governance europea, Un Libro Bianco, Bruxelles*, 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf

⁹⁰ *European Transparency Initiative*.

⁹¹ EPACA (*European Public Affairs Association*) e AALEP (*Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament*).

⁹² http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_it.pdf; Comunicazione della Commissione, Libro Verde Iniziativa europea per la trasparenza, Bruxelles, 2006. La Commissione ha proposto un modello con cui

regolare e definire gli interventi dei portatori di interessi, ha adottato un sistema di registrazione per le associazioni di *lobbying* su base volontaria, con il quale tutti i soggetti sono obbligati ad indicare i campi in cui operano e l'ammontare economico-finanziario di cui dispongono⁹³.

Infine, nel giugno del 2011, nell'intento di migliorare ulteriormente i livelli di trasparenza del processo decisionale dell'UE, il Parlamento europeo e la Commissione europea hanno varato un registro per la trasparenza comune e pubblico. Il nuovo registro, che subentra a quello istituito dalla Commissione nel 2008, non si limita più a contenere dati riguardanti i lobbisti tradizionali, ma la sua funzione si estende a qualunque organizzazione o professionista autonomo che operi per influenzare l'elaborazione e l'attuazione della politica dell'UE. Si tratta di un passo fondamentale verso l'obiettivo dell'UE di giungere ad una democrazia più partecipativa. Iscrivendosi al registro per la trasparenza i soggetti in questione si impegnano infatti a rispettare un codice di condotta comune, che li obbliga ad esempio a fornire sempre la propria identità e quella della società per cui lavorano e ad astenersi dall'ottenere informazioni in modo disonesto. Sono contemplati altresì un meccanismo di denuncia e misure da applicare in caso di violazione del codice di condotta⁹⁴.

In Italia, dal 1948 al 2013, sono stati presentati presso il Parlamento circa una cinquantina di disegni di legge in materia di regolamentazione della rappresentanza degli interessi e di partecipazione dei gruppi di pressione al processo decisionale pubblico, ma nessuno di essi è mai stato approvato⁹⁵. Tra questi, il

disciplinare l'attività di *lobbying* basato su determinati elementi: un sistema di registrazione su base volontaria, con incentivi per incoraggiare i lobbisti a registrarsi; un codice di condotta comune per tutti i lobbisti; un sistema di controllo e di sanzioni da applicare in caso di registrazione errata e/o di violazione del codice di condotta. La regolamentazione dell'attività di *lobbying* da parte delle istituzioni europee è infatti considerato un elemento imprescindibile dell'Unione, che mira a garantire la trasparenza interna delle Istituzioni durante il processo decisionale.

⁹³ Con riferimento al sistema di registrazione su base volontaria, la Commissione ha voluto incoraggiare l'attività lobbistica europea. La creazione del registro permette ai portatori di interessi di inserire informazioni riguardanti i campi in cui operano e di ricevere informazioni su eventuali consultazioni relative alle loro attività.

⁹⁴ *European Commission - IP/11/773, 23/06/2011*, La Commissione e il Parlamento europeo varano il registro comune per la trasparenza che fornisce informazioni sui soggetti che cercano di influenzare la politica europea.

⁹⁵ Secondo Gianluca Sgueo, le proposte finora presentate in Italia sono ascrivibili a tre modelli. Il primo è quello della cosiddetta "gabbia", finalizzato a identificare regole stringenti per la categoria dei rappresentanti di interessi,

cosiddetto “ddl Santagata”, preparato durante il II governo Prodi e presentato dal Ministro per l’attuazione del programma di governo, Giulio Santagata, nel novembre 2007⁹⁶, al termine di un lavoro di analisi ed elaborazione condotto da una Commissione governativa presieduta dal consigliere di Stato Michele Corradino e da Pier Luigi Petrillo⁹⁷. Dopo che, nel corso della XVI legislatura, un altro disegno di legge in proposito (a firma dei deputati Moroni e Sereni) è stato presentato senza che si concretizzasse in legge, nell’attuale XVII legislatura il governo presieduto da Enrico Letta ha ripreso il tema della regolamentazione dei gruppi di pressione. Dopo aver condiviso nel Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2013 una nota informativa su come procedere a regolamentare le *lobbies*⁹⁸, lo stesso ha infatti affidato ad un gruppo di lavoro la redazione del disegno di legge. Su incarico dell’allora Presidente del Consiglio, il gruppo di lavoro, coordinato dal segretario generale di Palazzo Chigi Roberto Garofoli e da Petrillo, il 5 giugno 2013 ha ufficialmente incontrato una

soprattutto al fine di limitare i fenomeni corruttivi. Il secondo modello è quello dei cosiddetti “incentivi” la cui finalità è quella di facilitare l’esercizio della professione lobbistica attraverso alcuni *benefits* in sede di elaborazione delle decisioni. Il terzo modello è quello della cosiddetta “inclusione” avente lo scopo di includere il maggior numero di interessi nell’elaborazione delle decisioni. G. SGUEO (coordinato da), *Lobby e rappresentanza di interessi*, in *Quaderno di studi*, Università Bocconi-Rules, 2013.

⁹⁶ Lo stesso disegno è stato ripreso in altre proposte di legge durante la XVI legislatura (2008-2012) dai deputati Marinello e Murgia.

⁹⁷ P. L. PETRILLO, *Le lobbies nella forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, fasc. 3, 2012, pp. 184. Il disegno di legge si prefigge di regolare il rapporto tra i gruppi di pressione e i decisori pubblici, garantendo la partecipazione dei rappresentanti di interessi particolari nel processo decisionale legislativo. Prevedendo anzitutto che i decisori pubblici rendano conoscibili a chi ne faccia richiesta i documenti presentati dai lobbisti (art. 6), individua nel CNEL il soggetto garante dell’esercizio delle attività di *lobbying*. Si prevede infatti l’istituzione di un apposito «Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari» con lo scopo di rendere pubblici soggetti, settori e attività di chi influenza i processi decisionali (art. 3). Compito del CNEL, entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge e consultando le varie organizzazioni rappresentative di settore, è di emanare un Codice di deontologia il cui rispetto sarà requisito irrinunciabile (art. 4). Le varie organizzazioni lobbistiche, dal canto loro, dovranno presentare ogni anno al CNEL una relazione sulla loro attività di rappresentanza di interessi particolari, potendo essere chiesto loro, dallo stesso organo garante, informazioni a chiarimento della loro attività (art. 5, comma 1). Il CNEL, entro il 30 di giugno di ogni anno, invierà al Parlamento una relazione sulla propria attività di verifica (art. 5, comma 5). Come soggetto garante delle attività lobbistiche, compito del CNEL è anche e soprattutto quello di emettere sanzioni al fine di assicurare il corretto adempimento degli obblighi del lobbista.

⁹⁸ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri, 24 maggio 2013 <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=71257>

delegazione di lobbisti⁹⁹ e il 12 giugno 2013 ha concluso il lavoro di elaborazione del disegno di legge¹⁰⁰. Tuttavia il Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013 ha esaminato il provvedimento rinviando il testo per ulteriori approfondimenti comparati¹⁰¹.

In assenza di una normativa nazionale, intanto, alcune regioni italiane hanno già approvato delle leggi regionali in materia di disciplina del *lobbying*: è il caso della Regione Toscana¹⁰², della Regione Molise¹⁰³ e della Regione Abruzzo¹⁰⁴. Altri testi di legge regionale per la disciplina del *lobbying* sono stati presentati in Calabria, Marche, Emilia-Romagna, Veneto e Friuli Venezia Giulia, finora senza alcun esito.

⁹⁹ Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio, 5 giugno 2013 <http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=71450>

¹⁰⁰ Il testo prevedeva l'istituzione di un albo dei lobbisti e affidava il loro controllo all'Antitrust. Inoltre chiedeva regole e limiti all'attività di pressione e, soprattutto, prevedeva l'obbligo dei Ministri di redigere una relazione che desse conto dei loro rapporti con queste persone e le società che essi rappresentavano. Corriere della Sera, 12 giugno 2013, p. 16.

http://archivistorico.corriere.it/2013/giugno/12/Lobby_domani_governo_adotta_ddl_co_0_20130612_b8113108-d322-11e2-bd77-41d090694984.shtml

¹⁰¹ La Repubblica, 6 luglio 2013, p. 6.

<http://ricerca.gelocal.it/repubblica/archivio/repubblica/2013/07/06/ma-salta-la-legge-sulle-lobby-controlli.html>

¹⁰² Legge regionale n. 5 del 2002 "Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana".

¹⁰³ Legge regionale n. 24 del 2004 "Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise".

¹⁰⁴ Legge regionale n. 61 del 2010 "Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari".

I PARTITI POLITICI ITALIANI

1. I caratteri dei partiti italiani secondo la Costituzione

Lo Statuto del Regno d'Italia del 1848, oltre a non fare alcun accenno ai partiti, non riconosceva neppure implicitamente il diritto di associazione. Ciononostante l'allargamento del suffragio e l'introduzione della proporzionale favorirono lo sviluppo, l'organizzazione e l'accentuarsi del vincolo di gruppo negli stessi. In seguito, nel primo dopoguerra, soprattutto il Partito Socialista e il Partito Popolare ebbero una notevole organizzazione sparsa in ogni parte dell'Italia. Questi gruppi politici erano vere e proprie entità stabili, con una propria ideologia, un proprio programma, uno Statuto e organi deliberanti ed esecutivi ¹.

L'avvento del Partito fascista al potere dello Stato instaurò il regime a partito unico ². Tuttavia, dopo la seconda guerra mondiale, con il ritorno della libertà e della democrazia, i partiti politici risorgono rigogliosi e accentuano sempre più la loro organizzazione e il loro carattere di entità stabili e nazionali. La dissoluzione di forme di Stato di tipo autoritario-totalitario infatti porta, nell'ambito delle nuove e più mature forme di espressione dello Stato di democrazia pluralista, ad una ripresa ed un'esaltazione del ruolo chiave del partito nel funzionamento delle istituzioni ³. Esso diviene l'intermediario

¹ Per un approfondimento: C. MORANDI, *I partiti politici in Italia dal 1848 al 1924*, Mondadori Education, 1997.

² F. LEONI, *Storia dei partiti politici italiani*, Guida, Napoli, 2001, pp. 420-432.

³ Tale coesistenzialità tra partito e forma di Stato di democrazia pluralista si ripercuote sul piano dell'attenzione che il diritto ha nei confronti del fenomeno. I testi costituzionali, adottati alla fine degli anni Quaranta del Novecento, nonché successivamente quelli scaturiti dalle ondate di democratizzazione degli anni Settanta (Spagna, Grecia e Portogallo) e degli anni Novanta (*ex* Stati URSS) trattano infatti esplicitamente del fenomeno partitico. Tuttavia tali disposizioni, a fronte dell'enfasi teorica sullo Stato di Partiti, appaiono più prudenti poiché, come ricorda P. AVRIL, «le Nazioni uscite dalla dittatura, sia dopo il 1945, sia dopo il 1970, hanno preferito la classicità rappresentativa alle trasformazioni radicali sostenute dai teorici della istituzionalizzazione, pur consacrando l'esistenza dei partiti, ormai indissociabili dalla democrazia» (*Saggio sui partiti (1985)*, traduzione italiana,

privilegiato e permanente dei rapporti tra società civile ed apparato pubblico, provvedendo alla selezione ed alla razionalizzazione delle istanze scaturenti dal pluralismo sociale attraverso la predisposizione di piattaforme programmatiche alternative e la selezione di candidature a cariche elettive. Inoltre il partito, anche dopo il momento elettorale, è in grado di esplicitare la propria influenza all'interno degli organi costituzionali (in cui si adottano le decisioni fondamentali mediante la formazione e l'attuazione dell'indirizzo politico) attraverso il controllo sui propri eletti, nella logica di una nuova forma di mandato imperativo, non più intercorrente tra elettori ed eletti, ma appunto tra partiti ed eletti⁴.

Il fenomeno partitico si iscrive dunque nella struttura della forma di Stato democratico su due piani differenziati.

Su quello formale, il partito politico è considerato un'articolazione della società civile collocata a ridosso dell'apparato pubblico con una funzione preparatoria "esterna" rispetto alle decisioni fondamentali costituzionalmente qualificate. Al contempo, sul piano sostanziale, lo stesso non è un mero "filtro" della rappresentanza ma diviene *dominus* della rappresentanza⁵, che influenza direttamente l'attività degli organi formali, ridotti spesso al ruolo di mera sede di ratifica⁶.

La Costituzione della Repubblica italiana del 1948, rompendo la tradizione costituzionale precedente⁷ che (basandosi su una concezione individualistica della rappresentanza) ignorava i partiti politici relegandoli a fenomeni di mero fatto esterni all'apparato statale, richiama gli stessi in due disposizioni⁸: nell'art. 49, che rappresenta la

Giappichelli, Torino, 1990, p. 131). Si sono in tal modo adottate formulazioni che attribuiscono al partito stesso compiti di rilievo costituzionalistico di portata generale (vedi ad esempio l'art. 49 Cost. it., l'art. 21 GG di Bonn, o l'art. 6 della Cost. spagnola del 1978) o particolare (vedi ad esempio l'art. 4 della Cost. francese del 1958), senza tuttavia alcun inglobamento nello stato-apparato.

⁴ Vedi nota 36.

⁵ G. SARTOTORI, *Rappresentanza*, in *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 234.

⁶ C. SCHMITT, *Legalità e legittimità* (1932), in *Le categorie del politico*, traduzione italiana, Il Mulino, Bologna, 1972, pp. 234 ss. e *Dottrina della costituzione*, traduzione italiana, Giuffrè, Milano, 1984, p. 420; C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio dei partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957, pp. 12 ss.; G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Comunità, Milano, 1958, p. 212.

⁷ La novità è ben sottolineata da Merlin in *Assemblea costituente*, nella seduta del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, III, Roma, 1970, p. 1884.

⁸ A queste due disposizioni deve essere poi collegata la XII disposizione

norma generale sui partiti («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale») e nell'art 98, che stabilisce una riserva di legge per l'eventuale limitazione al diritto di iscrizione ai partiti («Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi a partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero»).

L'art. 49 Cost. costituisce il frutto di un dibattito svoltosi in Assemblea costituente che prese il via con la presentazione di due proposte alternative: una di iniziativa degli onorevoli Umberto Merlin (democristiano) e Pietro Mancini (socialista)⁹; l'altra presentata dall'onorevole Lelio Basso (socialista)¹⁰.

Il senso di tali proposte, e in particolare della seconda (poi sostanzialmente accolta dall'Assemblea) è illustrato molto bene dalle parole dello stesso presentatore Basso¹¹ che esprime con lucidità la propria concezione del senso e del ruolo dei partiti politici nel futuro assetto costituzionale: essere il vero motore della dinamica politica, in quanto snodo fondamentale del rapporto tra elettore ed eletto da un lato e tra rappresentanti e assemblee elettive dall'altro¹².

transitoria e finale, in forza della quale «è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

⁹ «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di dignità e uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare».

¹⁰ «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese. Ai partiti politici che alle votazioni pubbliche hanno raccolto non meno di cinquecentomila voti sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi».

¹¹ «È chiaro che oggi il parlamentarismo come lo si intendeva una volta non lo si potrà più riprodurre, poiché il deputato non è più legato ai suoi elettori, ma al suo partito. Ciò presuppone l'esistenza di una disciplina di partito»

¹² L'art. 49 Cost., essendo inserito nella parte I («diritti e doveri dei cittadini») nell'ambito del titolo IV sui «Rapporti politici», colloca la realtà partitica fuori dall'ambito dell'organizzazione dello Stato-persona, configurandola piuttosto come il riconoscimento di una forma importante di proiezione, dal sociale verso le istituzioni, della persona umana. Quest'ultima, nella parte I della Costituzione, viene infatti tutelata e garantita in sé (rapporti civili), nelle relazioni etico-culturali con gli altri (rapporti etico-sociali), nella vita economica (rapporti economici) e appunto nella sfera connessa all'esercizio diretto o indiretto della sovranità (rapporti politici). Il partito, dunque, non viene fotografato dalla norma come entità già formata, ma come prodotto della capacità della persona umana di dar luogo a fenomeni di tipo collettivo. L'art. 49 parla infatti di «diritto di associarsi liberamente in partiti», con

L'Assemblea approvò la prima parte del progetto Basso con una sola modificazione di formula («riunirsi» al posto di «organizzarsi», mutato poi in «associarsi» in sede di coordinamento). Tuttavia i consensi non furono così unanimi nelle riunioni precedenti alla votazione e neppure nella seduta stessa dell'Assemblea costituente¹³.

Dal sommario esame delle discussioni e dei progetti attraverso cui si è giunti alla formulazione dell'art. 49 della Costituzione¹⁴ si possono individuare i caratteri dei partiti in Italia secondo la Costituzione: democraticità esterna, volontarietà dell'adesione, pluralità e autonomia.¹⁵

Il carattere della democrazia esterna emerge dall'espressione «con metodo democratico» che sancisce che i partiti dovranno, nella loro lotta politica, seguire il metodo della democrazia e osservare le

evidente collegamento con l'art. 18 Cost. (che garantisce la libertà di associazione in senso lato) e con l'art. 2 Cost. (che se, come sostenuto da autorevole dottrina, tutela anche le formazioni sociali in se e per sé, lo fa sempre in quanto prodotti dell'azione della persona umana che in esse «svolge la sua personalità»).

¹³ Nella prima sottocommissione la seconda parte della formulazione proposta da Basso fu omessa, nonostante ad essa avessero aderito gli esponenti degli altri due principali partiti (Giorgio La Pira, Aldo Moro e Giuseppe Dosetti per la Democrazia Cristiana; Palmiro Togliatti per il PCI), in quanto, dopo aver approvato la prima parte il Presidente della sottocommissione, accertata l'assenza degli altri due relatori (Merlin e Mancini), dovette rinviare la discussione ad una seduta successiva che tuttavia non fu mai tenuta. Fu invece adottato un ordine del giorno proposto da Dosetti, così formulato «La prima sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio di riconoscimento giuridico dei partiti politici, e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità». Malgrado ciò, la presidenza della commissione dei 75 non prese in considerazione tale esigenza e il testo che giunse all'esame dell'Assemblea fu perciò solo quello della prima parte della proposta di Basso.

In sede assembleare una formulazione alternativa fu presentata da Costantino Mortati e Carlo Ruggero: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale». La discussione si concentrò così sull'esigenza di introdurre o meno la previsione di garanzie democraticità interna. Alla posizione nettamente contraria del relatore Umberto Merlin (che argomentava la sua posizione in regione di difficoltà politiche pratiche e alla loro sostanziale inutilità) replicò con fermezza Aldo Moro che affermò: «se non c'è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese». Tuttavia prevalsero in Assemblea ragioni di preoccupazione in ordine a possibili interventi della maggioranza politica e parlamentare nei riguardi della libertà interna dei partiti stessi. A fronte della posizione in tal senso espressa da comunisti, azionisti e liberali, i due presentatori ritirarono quindi l'emendamento. Lo stesso fu poi ripreso da Girolamo Bellavista, ma l'Assemblea lo respinse e approvò il testo della Commissione. E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 6-8.

¹⁴ Vedi anche A. ALBONETTI, *Lo Stato e i partiti. Il finanziamento della politica*, 2013, Gruppo Albatros Il Filo, pp. 92-95.

¹⁵ A. ALBONETTI, *op. cit.*, pp. 95-96.

leggi su cui la democrazia stessa si sfonda¹⁶. Le caratteristiche della volontarietà dell'adesione e della pluralità emergono dall'art. 49 Cost. ma anche dall'art. 18 Cost., che sancisce la libertà di associazione e il carattere democratico e liberale della Costituzione. Il carattere dell'autonomia, infine, deve essere inteso come assenza di ogni controllo e ingerenza governativa nella vita dei partiti. Essa deriva dall'interpretazione della formula «con metodo democratico», ma anche all'adesione al principio della pluralità degli ordinamenti giuridici della nostra Costituzione e dalla specialità di questi singoli ordinamenti giuridici.

2. Il ruolo dei partiti

Dall'esame dei lavori in Assemblea costituente emerge che i padri costituenti siano stati animati da una grande fiducia nei partiti, quali strumenti fondamentali per la realizzazione e il rafforzamento della vita democratica del Paese e per dar vita ad un rapporto stabile ed efficace tra sovranità popolare e istituzioni rappresentative¹⁷.

Il ruolo dei partiti può essere quindi considerato da un lato, in

¹⁶ Relativamente all'espressione «metodo democratico» vedi il paragrafo 2.1.

¹⁷ Nella scienza politologica la nascita del partito politico viene datata intorno alla seconda metà del XVIII sec. in connessione allo sviluppo dell'istituzione parlamentare inglese nell'ambito della monarchia costituzionale. La piena maturazione e l'acquisizione della fisionomia che ci è familiare vengono invece collocate a partire dalla fine della prima guerra mondiale, con il culmine dopo la nascita degli ordinamenti democratici pluralistici nel secondo dopoguerra. Il processo storico che ha portato a tale evoluzione è stato notoriamente periodizzato dallo studioso tedesco H. TRIEPEL (*Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Otto Liebmann, Berlin, 1930) in quattro fasi che si connettono all'atteggiamento che gli ordinamenti statali hanno assunto nei confronti del fenomeno partitico sul piano delle scelte regolative: a) ostilità; b) indifferenza; c) riconoscimento giuridico; d) inserimento nell'organizzazione dello Stato.

La fase finale, nell'ambito della quale si può parlare di partito politico in senso moderno, è identificabile nel momento in cui all'interno di una comunità politica è data non solo la possibilità di creare aggregazioni intorno a visioni del bene comune secondo una logica competitiva non violenta (O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004, pp. 11 ss.), ma anche quella di esplicitare mediante tali aggregazioni un'influenza determinante sui processi decisionali adottati dagli organi costituzionali formali (P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 66 ss.). Anche prima di tale momento non era sconosciuta la presenza di aggregazioni di individui attorno ad una visione politica comune, ma tali aggregazioni si proponevano solo la conquista del potere, in genere attraverso l'appoggio dato ad una singola personalità, e soprattutto erano del tutto disarticolate dal quadro istituzionale, rispetto al quale si ponevano come momento di rottura e di violenza di un ordine che nella unità del potere trovava il suo fondamento.

ragione della funzione svolta in ordine alla realizzazione di un assetto democratico, frutto del confronto libero tra interessi e posizioni diverse; dall'altro, quale strumento per garantire ai cittadini il diritto di partecipare alla vita sociale e politica.

Sotto il primo aspetto l'idea di fondo che sembra aver determinato la previsione dei partiti politici nel testo costituzionale consiste nel ritenere la "volontà generale" (che si deve formare attraverso l'opera delle diverse sedi istituzionali e che dà luogo agli atti "politici" da queste assunti) quale risultato della sintesi di volontà politiche collettive. I partiti rappresentano infatti lo strumento attraverso cui i bisogni indifferenziati presenti nella società sono "politicizzati" mediante una loro trasformazione in istanze (*issues*) mediate e condivise, a loro volta aggregate ad altre e trasformate in proposte per gli organi rappresentativi. Secondo tale concezione il carattere compromissorio del potere politico si realizza quindi attraverso un'operazione a cerchi concentrici, in cui le spinte contrapposte esistenti nella società giungono al momento della decisione politica già mediate in luoghi di sintesi intermedi.

Sotto l'altro aspetto il partito consente la partecipazione dei cittadini e l'esercizio effettivo dei loro diritti politici oltre il momento elettorale, attraverso la raccolta delle idee e del contributo di ciascuno alla vita politica. In tal senso i partiti politici rientrano tra quelle che la Costituzione definisce le «formazioni sociali» (art. 2 Cost.), il cui fine è quello di favorire la socialità della persona attraverso il suo inserimento nel contesto sociale mediante una rete di relazioni che ne consenta la partecipazione alla vita collettiva e la piena realizzazione¹⁸.

2.1. Il contributo dei partiti alla realizzazione della vita democratica

Per quanto riguarda la funzione svolta dai partiti in ordine alla realizzazione di un assetto democratico l'art. 49 Cost. significativamente afferma: «per concorrere con metodo democratico a

¹⁸ A questa finalità delle formazioni sociali si è aggiunta anche quella di consentire l'affermazione di una democrazia matura grazie alla considerazione della "volontà generale" quale frutto non della volontà di individui isolati, bensì di volontà politiche già mediate da livelli intermedi di sintesi e di rappresentanza. Questa funzione delle formazioni sociali (e in particolare di quelle aventi finalità politiche) può essere letta come «antidoto alla democrazia plebescitaria, nella quale la contrapposizione al "potere" è realizzata dalla massa indifferenziata e l'esercizio della politica è svolto dai cittadini esclusivamente attraverso il momento elettorale». E. ROSSI, *L'art. 2 della Costituzione italiana*, in *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, a cura dello stesso Autore, Plus, Pisa, 2009, p. 32.

determinare la politica nazionale».

L'uso del verbo "concorrere" fu dettato dalla necessaria esistenza di una pluralità di partiti, affinché la determinazione della politica nazionale costituisse il risultato di un confronto (attuato con "metodo democratico") tra più soggetti politici¹⁹. Tuttavia il termine "concorso" è stato interpretato anche nel senso da considerare il partito solo come una delle tante forme di partecipazione alla vita politica nell'ambito del circuito democratico, essendo possibile sia l'azione dei singoli *ex art. 21 Cost.*, sia di altre formazioni sociali *ex artt. 17 e 18 Cost.* (associazioni politiche, comitati elettorali, comitati referendari, comitati per promuovere l'esercizio del diritto di petizione o dell'iniziativa legislativa popolare)²⁰. Infine la dottrina ha sottolineato che «il concorso delle attività presuppone (per la sua stessa effettività) la loro eguaglianza». Ai partiti deve essere quindi garantita un'uguaglianza "potenziale" rispetto all'esercizio delle loro attività e lo Stato non deve alterare tale uguaglianza²¹. In base a tale interpretazione si pone perciò il problema di definire che cosa si deve intendere per neutralità dello Stato rispetto all'uguaglianza dei partiti²².

Il diverso modo di intendere la neutralità dello Stato rispetto all'uguaglianza dei partiti ha infatti degli importanti riflessi sul modo di disciplinare importantissimi istituti che a loro volta hanno la

¹⁹ Nel rapporto partiti-istituzioni un elemento fondamentale attiene all'assetto pluralistico del nostro ordinamento e all'indefettibile pluralità dei partiti politici. Tale elemento, che nella concezione dei costituzionalisti intendeva segnare una cesura rispetto all'ideologia fascista, può farsi discendere in linea generale dall'assetto democratico. Uno degli "universali procedurali" caratterizzanti i Paesi a struttura liberal-democratica è infatti costituito dalla possibilità offerta ai cittadini di poter scegliere tra alternative reali. E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 13-14.

²⁰ «Il metodo del "concorso" (...) sta a indicare che la determinazione della politica nazionale non è appannaggio esclusivo dei partiti, ma è il frutto di un "concorso" tra più soggetti, tra i quali (ma non solo) i partiti». E. ROSSI, *op. cit.*, pp. 14-15.

²¹ V. SICA, *Il "concorso" dei partiti politici*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, p. 293; G. FERRARA, *Alcune osservazioni sul popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, p. 285.

²² La neutralità dello Stato rispetto all'uguaglianza dei partiti può essere infatti letta in due modi differenti. Seguendo una prima lettura lo Stato, in quanto neutrale rispetto ai rapporti di forza che possono crearsi tra i partiti, dovrebbe tenere conto del diverso peso elettorale di ciascun partito (al fine di non creare un livellamento sul piano della parità). Secondo una seconda lettura invece lo Stato dovrebbe trattare i partiti secondo un criterio di assoluta uguaglianza, in quanto la prima lettura (che determina un modo "statico" di concepire il concorso) rischia di ostacolare la formazione di forze politiche nuove e il ricambio tra i partiti. Sulla distinzione tra i due modi di intendere la *Chancengleichheit* dei partiti: P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 84.

capacità di influire sul sistema partitico. Si pensi al sistema elettorale²³, ai regolamenti parlamentari relativi alla formazione dei gruppi²⁴ e ai

²³ In passato il “concorso” dei partiti di cui all’art. 49 Cost. è stato un argomento usato a favore del sistema proporzionale e contro il principio maggioritario come principio di rappresentanza (G. AMATO, *Il dilemma del principio “maggioritario”*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, fasc. 2, pp. 171 ss.) in quanto esso implicherebbe la possibilità di tutti i partiti di essere in Parlamento (C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, fasc. 4, pp. 858 ss.). Tale tesi rimane tuttavia minoritaria in quanto il principio di parità di concorrenza riguarda la necessaria parità dei punti di partenza, dovendosi semmai individuare i limiti costituzionali ai correttivi introdotti dalla legge elettorale. Sul principio di “neutralità” della legislazione elettorale, vedi ad esempio: F. LANCHESTER, *Sistema elettorale e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, pp. 238-243 e S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, p. 61.

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale esclude che il principio del pluralismo partitico, desumibile dall’art. 49 Cost., imponga nel nostro ordinamento il sistema proporzionale (salvi i casi tutela di minoranze costituzionalmente garantite, come quelle linguistiche). La Corte ha infatti affermato che eventuali correttivi al modello proporzionale (o, evidentemente, anche scelte in senso maggioritario) «non incidono sulla parità di condizioni dei cittadini e sull’eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore»: Corte costituzionale, sentenza n. 356 del 1998, che richiama le sentenze n. 43 del 1961, n. 429 del 1995 e n. 107 del 1996.

²⁴ Il diverso modo di concepire l’uguaglianza tra i partiti potrebbe influire, da una parte, sulla possibilità per ciascuna forza politica rappresentata in Parlamento di formare il proprio gruppo parlamentare anche in deroga rispetto al numero minimo dei suoi componenti; dall’altra, attraverso disposizioni che consentano di formare un proprio gruppo solo alle forze politiche che abbiano ottenuto un certo numero di eletti (P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 86). Fin dai primi regolamenti parlamentari del 1920 si prevedeva che i gruppi dovessero essere costituiti da almeno venti deputati e dieci senatori. Tuttavia, dal 1971 alla Camera e dal 1977 anche al Senato fu possibile chiedere la costituzione di gruppi in deroga al numero minimo previsto, a condizione che questi fossero espressione di un partito stabilmente organizzato, che avesse ottenuto un determinato risultato elettorale (art. 14, comma 2, reg. Camera e art. 14, comma 5 reg. Senato). Con l’introduzione del sistema elettorale maggioritario nel 1993 gli Uffici di Presidenza ritennero inapplicabili tali norme e non si consentì più di costituire gruppi “in deroga” (con la sola contestata eccezione del gruppo di Rifondazione comunista alla Camera nella XIV legislatura). Ciò determinerà l’aumento numerico del gruppo misto, non più gruppo “residuale” bensì componente maggioritaria, nonché una nuova modifica ai regolamenti che consentirà di costituire le “componenti politiche” all’interno del gruppo misto. Con la successiva modifica alla legge elettorale per la Camera e il Senato ad opera della legge n. 270 del 2005 la costituzione di gruppi in deroga, all’inizio e durante la legislatura, è stata nuovamente autorizzata. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 40-51; N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel Parlamento maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3-4/2009, pp. 83 ss.

Occorre inoltre sottolineare che l’ambiguità che circonda la natura dei gruppi parlamentari pone molti dubbi in merito alla possibilità di invocare l’art. 49 Cost. con riferimento alla loro composizione. Va infatti notato che non esiste oggi una norma

criteri di accesso al finanziamento pubblico²⁵.

giuridica nella legislazione elettorale di contorno o nei regolamenti parlamentari che metta formalmente in relazione il partito e il gruppo parlamentare e che possa supportare la tesi (minoritaria) che vede il gruppo parlamentare come “organo” dei partiti, anche se ovviamente questi ultimi possono esercitare una notevole influenza politica sui propri componenti. D. PICCIONE, *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto)ridforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

²⁵ Al fine di valutare la compatibilità dei requisiti di accesso e di riparto del finanziamento pubblico rispetto all'uguaglianza delle *chances* tra i partiti occorre mettere in relazione la legislazione sul finanziamento pubblico diretto e il sistema elettorale in senso stretto, alla ricerca di un bilanciamento tra il principio di uguaglianza fra i partiti e l'esigenza costituzionalmente apprezzabile di non frammentare eccessivamente il sistema dei partiti (M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 45, sia pure con riferimento al solo sistema elettorale). È necessario tuttavia anche tenere conto del sistema di finanziamento pubblico nel suo complesso, ossia delle forme dirette e di quelle indirette, e del fatto che sia previsto per i partiti un determinato *status* giuridico ovvero sia lasciata la massima libertà organizzativa interna. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 152-153.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza della seconda sezione del 10 maggio 2012, *Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) c. Turquie*, si è pronunciata su questo tema decidendo riguardo al presunto contrasto con l'art. 14 della Convenzione in relazione all'art. 3 del Protocollo n. 1 (ossia, il divieto di discriminazione in relazione al diritto di libere elezioni) della legislazione in tema di finanziamento statale dei partiti vigente in Turchia, che consente l'accesso al finanziamento pubblico diretto solo ai partiti che abbiano ottenuto almeno il 7 per cento dei voti. La Corte europea ha premesso che il principio di non discriminazione politica viene in rilievo anche nelle regole di accesso al finanziamento, affermando che nell'individuazione della soglia minima di voti per accedere allo stesso occorre evitare di danneggiare i partiti più piccoli, comprimendo il pluralismo politico, ma anche di favorire il monopolio da parte dei due partiti maggiori. Il legislatore possiede ampia discrezionalità al fine di determinare tale bilanciamento. Generalmente la soglia oscilla tra lo 0,5 e il 5 per cento, ma la Corte ha affermato che non è contrastante con la Cedu neppure la legge turca che prevede un percentuale relativamente molto elevata. La valutazione della scelta legislativa deve infatti essere contestualizzata rispetto al sistema partitico, alla legge elettorale e al complesso delle forme di finanziamento pubblico previste. Per quanto riguarda l'ordinamento turco, oltre a quanti partiti hanno avuto accesso al finanziamento rispetto a quelli che hanno partecipato alle elezioni, occorre soprattutto considerare che la soglia del 7 per cento è comunque più bassa di quella richiesta dalla legge elettorale per l'accesso all'organo elettivo e che sono previste altre forme di finanziamento indiretto di cui tutti i partiti possono usufruire indipendentemente dal raggiungimento di una determinata percentuale di voti. Vedi le osservazioni di F. BIONDI, *Corte europea e finanziamento pubblico dei partiti politici: quando la soglia di accesso al contributo statale lede la parità di chances. Breve nota alla decisione del 10 maggio 2012, Özgürlük ve Dayanışma Partisi (Ödp) c. Turquie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

Occorre aggiungere che in linea generale una distribuzione completamente paritaria delle sovvenzioni pubbliche ai partiti si riscontra solo nei paesi in cui i partiti si distinguono per una strutturale debolezza. Là dove invece il sistema politico è caratterizzato da partiti “forti” il criterio di accesso ai fondi pubblici (forse anche perché sono i partiti stessi a decidere) è tendenzialmente legato al peso elettorale di ciascun partito (E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 110, il quale cita gli esempi di Stati Uniti e Giappone). Se si analizzano le scelte normative più in dettaglio, ci si accorge che esse possono

Relativamente all'espressione «metodo democratico» sono state proposte fondamentalmente tre possibili interpretazioni. Con la prima viene posto un vincolo legato agli scopi perseguibili dal partito, che sono liberi purché rientrino nell'ambito dei principi fondamentali posti a base dell'assetto costituzionale. In tal senso il partito è dunque libero di perseguire qualsiasi finalità che non comprometta l'assetto democratico dello Stato inteso come insieme di valori su cui esso si fonda.

La seconda interpretazione riporta invece la disposizione costituzionale nell'ambito del principio della parità delle *chances*, che richiede il rispetto da parte dei partiti delle regole che disciplinano la competizione politica in un sistema democratico. Ciò si traduce nel divieto di perseguire le proprie finalità con mezzi violenti o che comunque si pongano in contrasto con le regole proprie del sistema rappresentativo²⁶. Con riguardo alla parità di *chances* occorre ricordare che la cosiddetta legislazione di contorno (ad esempio quella relativa al finanziamento pubblico o quella che disciplina la campagna elettorale) è ispirata a tale obiettivo, mirando a favorire parità di condizioni di appartenenza tra i partiti nella competizione elettorale.

Secondo un ulteriore orientamento, infine, il metodo non è legato né alle finalità perseguite né agli strumenti utilizzati, quanto piuttosto alla c.d. democrazia interna, cioè alla necessità di adottare un'organizzazione del partito secondo modalità che consentano forme di partecipazione e di controllo degli iscritti relativamente alla designazione degli organi di vertice ed alla loro successiva azione. Tale principio, esplicitamente escluso in sede di disciplina costituzionale dall'Assemblea costituente, è inoltre rifiutato dalla dottrina maggioritaria in quanto si scontra con la libertà riconosciuta ai partiti di auto-organizzarsi nel modo da essi ritenuto più opportuno al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito.

differenziarsi notevolmente e come sia assai complesso garantire il principio di uguaglianza in tutte le sue accezioni. Vedi Cap. I, nota 21.

²⁶ La regola base della competizione-concorso è il “metodo democratico” che va inteso in un significato “esterno”, come osservanza dei principi di una leale competizione che rispetti i diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino ed escluda l'uso della violenza, praticato o istigato, in quanto la sopraffazione violenta dell'avversario fa venir meno una condizione di pensabilità stessa della democrazia. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed., Cedam, Padova, 1992, p. 360; S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, pp. 712 ss.; E. ROSSI, voce *Partiti politici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4151.

La dottrina pubblicistica sembra orientata nel senso che nessuna delle tre interpretazioni possa essere considerata l'unica vera²⁷. La soluzione potrebbe essere quella di ritenere che tutte e tre mantengano un ambito di validità, anche se ciò si è tradotto, nell'esperienza repubblicana, in un'indicazione rimessa allo stesso sistema dei partiti²⁸.

Riguardo alle modalità con cui i partiti politici possono contribuire alla determinazione della politica nazionale occorre subito precisare che l'aggettivo "nazionale" deve essere considerato in relazione a quella che l'art. 114 Cost. chiama "Repubblica" (insieme

²⁷ In particolare, per quanto riguarda il problema relativo dell'osservanza dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (che si pone nella logica della prima delle tre interpretazioni proposte) un'interpretazione sistematica dell'art. 49 Cost. porta ad escludere un che essa si sostanzi nell'obbligo di "fedeltà" a tali principi. La Costituzione infatti non dà una definizione precostituita di partito, né indica le ideologie compatibili con l'ordinamento democratico.

L'ambito di azione partitica sul piano delle ideologie propugnabili appare quindi delimitato in negativo solo da alcuni paletti consistenti nei limiti generali discendenti dall'art. 18 Cost. e dalla XII disposizione transitoria e finale. Alla stregua di tali disposizioni i partiti dunque, in primo luogo, non possono includere tra i loro fini quelli «vietati al singolo dalla legge penale» (art. 18, comma 1, Cost.) e adottare organizzazioni di tipo militare o segreto; in secondo luogo, non possono porre in essere attività intese alla «riorganizzazione sotto qualsiasi forma del disciolto partito fascista» (XII disposizione transitoria e finale). La "riorganizzazione" inoltre si può intendere in due significati diversi: in un senso letterale, come intesa ai fini ed all'organizzazione tipici del soggetto politico-istituzionale "individuato ed individuabile" nel ben noto periodo storico anteriore all'avvento dell'ordinamento repubblicano (C. ROSSANO, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, Agg. 2002, p. 4) ed in un senso estensivo, riferito a strutture associative che propugnano qualsiasi ideologia antidemocratica e totalitaria o esaltino la violenza.

Il legislatore ordinario, nel dettare norme attuative del principio costituzionale, ha seguito sostanzialmente tale seconda strada, pur affermando di voler individuare alcune caratteristiche tipiche del partito fascista estrapolate da una analisi storico-retrospettiva (legge 20 giugno 1952 n. 645, come modificata dalla legge 22 maggio 1975 n. 152). Su tale base tali scelte sono state oggetto di critiche e di dubbi di costituzionalità in sede dottrina, nella misura in cui esse sembrano andare oltre la *ratio* della deroga che la XII disp. determina agli artt. 18, 21 e 49 Cost., consentendo potenzialmente la punibilità di visioni antidemocratiche non proprie specificamente del partito fascista e che non determinano un pericolo imminente di ricostituzione del partito stesso. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed., Cedam, Padova, 1992, pp. 371 ss. La normativa, salvata in varie occasioni dalla Corte costituzionale con interpretazioni di tipo restrittivo-adequativo (sentenze n. 1 del 1957, n. 74 del 1958, n. 4 del 1972, n. 15 del 1973 e n. 254 del 1974), ha tuttavia ricevuto rare applicazioni sia in sede giurisprudenziale, sia in sede di esercizio del potere ministeriale di scioglimento, potendosi parlare di compromesso politico-giudiziario che ha tagliato alla radice la presunta portata eversiva della disciplina *de qua*. Solo nel 1973 e nel 1976 fu usato il potere di scioglimento ad opera del Ministero degli interni, rispettivamente nei confronti di Ordine Nuovo ed Avanguardia Nazionale.

²⁸ E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 15-16 e 104-105.

costituito, oltre che dallo Stato, dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dalle Regioni). Se il ruolo dei partiti è stato infatti concepito come strumento indispensabile per la realizzazione del principio democratico in sé considerato, è evidente che esso debba riferirsi a tutti gli ambiti di governo in cui si esercitano funzioni pubbliche.

Due sono i principali modi con cui i partiti contribuiscono alla determinazione della politica: la selezione delle candidature e la determinazione delle linee programmatiche attraverso le quali i rappresentanti svolgono le loro attività all'interno delle istituzioni rappresentative.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'esperienza italiana è caratterizzata da un ruolo assai marcato dei partiti nella selezione della classe politica, facendo addirittura parlare di un "potere di diritto pubblico" del partito in tale ambito. Anche se con le riforme del 1993 è stato infatti introdotto l'obbligo di sottoscrizione delle candidature da parte di un certo numero di elettori (calcolato in relazione alla dimensione demografica del collegio di riferimento), ciò non ha mutato sostanzialmente il potere dei partiti, che in forza della loro capacità organizzativa mantengono il reale dominio di tali operazioni.

In ordine a tale funzione i partiti incontrano pochi limiti formali indicati dalla Costituzione (e in particolare dall'art. 98, comma 3) e dalla legislazione che regola le cause di ineleggibilità. Tuttavia rilevano soprattutto limiti sostanziali connessi al fatto che, se le persone selezionate non appaiono all'elettorato capaci o idonee di svolgere il compito per il quale sono state indicate l'elettore può scegliere un candidato o un partito diverso con esiti negativi per il partito stesso²⁹.

La funzione di selezione del personale politico è stata poi

²⁹ Questo possibile effetto, che era stato enfatizzato per giustificare il superamento del sistema elettorale proporzionale nel 1993, si è in realtà realizzato molto poco e in circostanze del tutto eccezionali. La particolare conformazione dell'elettorato italiano ha infatti impedito che la scelta fosse determinata dalla persona candidata, in quanto l'elettore sceglieva il candidato del "suo" schieramento indipendentemente da chi questo fosse. Sotto questo aspetto, quindi, il passaggio ad un sistema prevalentemente maggioritario e il superamento del sistema delle preferenze ha rafforzato anziché diminuito il potere dei partiti a scapito della possibilità di scelta degli elettori.

Con la successiva riforma elettorale del 2005, che ha segnato il ritorno ad un sistema proporzionale ma fortemente corretto mediante un complesso sistema di premi di maggioranza e di clausole di sbarramento, il potere dei partiti si è ulteriormente rafforzato, specie considerando che l'eliminazione delle preferenze ha rimesso sostanzialmente ai singoli partiti la scelta dei parlamentari. Vedi nota 73.

interpretata dal sistema dei partiti in modo particolarmente esteso, non limitandosi ai casi di elezioni popolari, ma estendendosi a molti ruoli per i quali l'ordinamento prevede un sistema di nomina politica³⁰.

Svoltesi le elezioni la determinazione della politica nazionale nelle assemblee legislative ad opera dei partiti si realizza in primo luogo in virtù del collegamento che viene ad instaurarsi tra partito ed il titolare della carica elettiva. In tale ambito fondamentale è il ruolo svolto dai gruppi parlamentari (previsto dalla Costituzione all'art. 72, comma 3) e consiliari.

A livello nazionale, nella normativa regolamentare vigente nelle due Camere, l'unica condizione per la formazione di un gruppo è che esso sia costituito da almeno venti deputati o dieci senatori, senza che sia indispensabile l'appartenenza ad una medesima forza politica³¹. Tuttavia altre norme regolamentari evidenziano un *favor* per la creazione di «un profondo collegamento con l'organizzazione politica in partiti presupposta in Costituzione»³². In primo luogo è fatto obbligo ad ogni deputato o senatore di dichiarare all'inizio della legislatura a quale gruppo intenda appartenere, inserendolo comunque nel gruppo misto ove tale scelta non sia effettuata³³. In secondo luogo è possibile formare un gruppo inferiore al numero minimo stabilito in regolamento, a condizione che esso rappresenti un partito dotato di radicamento nel Paese che abbia dimostrato di volersi inserire seriamente nella competizione elettorale³⁴. Infine, ma solo alla

³⁰ Al massimo livello ciò si è realizzato nella procedura per la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, ma che in forza di una prassi che ha dato luogo ad una vera e propria consuetudine costituzionale si realizza mediante un sistema di "consultazioni" formali attraverso le quali il Capo dello Stato ascolta le delegazioni dei partiti politici. Nello stesso modo il ruolo dei partiti è stato particolarmente marcato nella selezione dei componenti degli altri organi previsti dalla Costituzione, come la Corte costituzionale e il Consiglio Superiore della Magistratura, fino ad estendersi a pressoché tutti i settori nei quali fosse prevista una nomina da parte degli organi rappresentativi.

³¹ Art. 14, comma 1, reg. Camera e art. 14, comma 4, reg. Senato.

³² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, p.96.

³³ Art. 14, comma 3, reg. Camera ed art. 14, comma 3, reg. Senato.

³⁴ Art. 14, comma 5, reg. Senato, che fa riferimento a un «partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni, e purché ai Gruppi stessi aderiscano almeno cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni» e art. 14, comma 2, reg. Camera che fa riferimento ad un «un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi».

Camera, il collegamento con l'organizzazione partitica è favorito dando rilievo nel gruppo misto alle "componenti politiche" che consentono, a condizioni meno severe, di dare comunque visibilità alla comune appartenenza a forze politiche minoritarie³⁵.

Il gruppo è quindi comunemente considerato come un organo dalla doppia natura. Da un lato, proiezione del partito in Parlamento, cui sono attribuite funzioni rilevanti nell'organizzazione dei lavori parlamentari; dall'altro, organo in certa misura collegato con l'ordinamento privato dei partiti, che ne prevede l'operatività nell'ambito degli statuti³⁶. In entrambi i casi esso mantiene una certa indipendenza sia dall'uno che dall'altro, non potendo considerarsi né gerarchicamente subordinato ai vari uffici in cui si articola la singola Camera, né organo interno del partito sottoposto alla direzione dei vertici³⁷. Tuttavia, ai fini che qui ci interessano, il gruppo appare come lo strumento che avvicina il partito all'istituzione parlamentare nell'ambito del ruolo *ex art. 49 Cost.*

Quanto si realizza a livello nazionale si riproduce, in modo sostanzialmente analogo, al livello regionale e degli enti locali. In quest'ultimo caso tuttavia il collegamento partito-consiglieri può risultare meno marcato, soprattutto nell'ipotesi in cui i partiti siano meno strutturati su base territoriale, cioè nell'ipotesi in cui si formino delle liste civiche, in certa misura indipendenti dal sistema partitico.

2.2. *I partiti come strumento per garantire ai cittadini l'esercizio di diritti politici*

L'altra dimensione dei partiti attiene alla funzione strumentale da essi rappresentata in merito alla garanzia dei diritti individuali e in particolare di quelli di partecipazione politica³⁸.

³⁵ Art. 14, comma 5, reg. Camera.

³⁶ Quest'ultimo collegamento si realizza, da un lato, attraverso l'adesione dei parlamentari, eletti nella lista collegata al partito, al gruppo che si richiama allo stesso partito; dall'altro lato, attraverso un coinvolgimento anche formale dei responsabili di detti gruppi nelle strutture direttive del partito; e dall'altro ancora, sul piano sostanziale, in stretta dipendenza con del gruppo dalla linea politica decisa dal partito. Tale dipendenza richiede e presuppone una forte disciplina interna, senza la quale lo schema presupposto (partito-gruppo-singolo parlamentare) non raggiunge l'obiettivo voluto. Questa disciplina è talmente forte da far sostenere che a fronte del divieto di mandato imperativo sancito dalla Costituzione si è nei fatti realizzato un "mandato imperativo di partito", mediante il quale il singolo parlamentare risulta soggetto e vincolato nelle proprie decisioni all'orientamento assunto dal partito.

³⁷ A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 99.

³⁸ Da questo punto di vista l'esperienza italiana è stata molto particolare

In questo contesto è prioritaria la considerazione relativa al diritto di iscrizione, che la Costituzione garantisce stabilendo che «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti». Tale formula ribadisce quanto previsto per tutte le forme associative (di cui i partiti fanno parte) dall'art. 18 Cost., secondo cui «i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazioni»³⁹. Ciò si

perché per molto tempo i partiti hanno assolto a questa funzione in senso ampio, come luoghi in cui le persone hanno cercato e trovato un senso di appartenenza che è andato al di là della mera partecipazione politica, assumendo una valenza socializzante in senso generale connessa alla sfera complessiva di vita degli individui. Proprio grazie al forte legame costituito dalla condivisione di una comune visione del mondo e della storia, i partiti italiani hanno infatti svolto una funzione di integrazione sociale a tutto tondo. Attraverso un'organizzazione capillare diffusa nel territorio (le sezioni, le cellule, i circoli...) essi hanno consentito ai cittadini di riconoscersi al di là delle finalità politiche comuni, garantendo loro un livello di sicurezza sociale, di identificazione e di integrazione sul territorio. Ciò comportava una forte fidelizzazione degli iscritti al partito, la cui adesione difficilmente veniva meno anche nell'ipotesi di cambiamenti significativi di linea politica. Letto positivamente questo fenomeno consente di valorizzare il particolare sviluppo che i partiti, quali formazioni sociali, hanno avuto nell'esperienza italiana contribuendo alla crescita qualitativa del nostro assetto democratico. Tutto ciò viene significativamente meno quando muta la natura del partito e la sua conformazione (vedi nota 74). E sebbene in alcuni partiti si cerca ancora di mantenere quel tipo di impostazione, essa si dimostra chiaramente indebolita (anche a causa dei mutamenti sociali e culturali intervenuti). E. ROSSI, *op cit.*, pp. 29-30.

³⁹ La Costituzione italiana non contiene alcuna indicazione espressa sul problema dei rapporti fra singolo aderente e partito politico, né regola il diritto dei cittadini o degli stranieri ad essere ammessi ovvero a non essere arbitrariamente impediti dall'entrare in un partito. Si tratta di una problematica non irrilevante soprattutto perché, in un sistema politico in cui solo un esiguo numero di partiti riesce di fatto ad assumere un peso determinante nella vita politica nazionale, riconoscere ai partiti la possibilità di respingere a proprio piacimento una domanda di ammissione potrebbe limitare il diritto degli individui alla partecipazione alla vita politica. In altri termini, la facoltà per i cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale è destinata a rimanere sulla carta se non si ha la possibilità di far parte di uno dei partiti inseriti nel sistema. Di controverso, se in un sistema pluripartitico "oligopolistico" i cittadini non avessero alcun diritto ad essere ammessi ai partiti, quest'ultimi potrebbero controllare di fatto la partecipazione dei cittadini alla vita politica, senza poter essere a loro volta controllati né condizionati.

In questo senso è stata affermata l'esistenza di un obbligo dei partiti di ammettere tutte le persone che, essendo in possesso dei requisiti richiesti dagli statuti, richiedano l'iscrizione e di un corrispondente diritto soggettivo perfetto dei singoli a far parte di un partito. Questo non significa che esista il diritto di iscriversi a un partito contro la volontà dello stesso, perché quest'ultimo ha un legittimo interesse alla salvaguardia della propria identità, cioè in primo luogo della propria caratterizzazione ideologica. Tant'è vero che tutti gli statuti subordinano l'iscrizione dei nuovi associati all'accettazione dei principi ideologici e del programma politico del partito, ai cui organi interni non può essere perciò negata una valutazione in ordine al possesso, da parte di chi chiede l'iscrizione, dei requisiti previsti dallo statuto. Tutto ciò significa che se ad una persona viene rigettata la domanda di ammissione in violazione delle disposizioni statuarie, essa può ricorrere al giudice al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento di rigetto ed eventualmente la

sostanza in una serie di diritti connessi alle diverse fasi del rapporto e in particolare nei diritti di costituire un partito, di aderire ad un partito già esistente, di recedere dal partito a cui si è iscritti e di non iscriversi ad alcun partito⁴⁰.

Gli unici limiti che possono essere introdotti dalla legge sono previsti dall'art. 98 Cost. e riguardano alcune categorie di dipendenti pubblici: i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero. Lo scopo della disposizione, attuata peraltro solo con riferimento al personale civile e militare dell'amministrazione di pubblica sicurezza (d.l. 24 aprile 1945, n. 121) e agli appartenenti alle forze di polizia (legge 1° aprile 1981, n. 121), è infatti di evitare che l'appartenenza partitica possa condizionare l'esercizio di funzioni pubbliche particolarmente delicate e per le quali è richiesto un forte grado di dipendenza politica⁴¹.

Più delicato e complesso, soprattutto alla luce dell'aumento del fenomeno migratorio nel nostro Paese e della progressiva integrazione dell'Italia nel processo di unificazione europea, è il problema rappresentato dalla necessità di ritenere il diritto sancito dall'art. 49 Cost. limitato ai soli cittadini o di estenderlo anche agli stranieri.⁴²

condanna al risarcimento dei danni subiti. Tuttavia in tale ipotesi il giudice, al fine di non trasformarsi in un «arbitro dell'ortodossia e delle deviazioni dell'ideologia, della verità e dell'eresia», non potrà sindacare il merito del provvedimento (F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, vol. II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 735). I poteri del giudice in tale ambito sono perciò molto ridotti e l'ammissione al partito resta una scelta discrezionale del partito stesso e in particolare dei suoi organismi dirigenti. E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 43-44.

⁴⁰ C. ROSSANO, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, Agg. 2002, pp. 1 ss.

⁴¹ Il divieto di svolgere determinate attività da parte degli iscritti ad un partito può essere considerato nell'ambito del più generale divieto d'iscrizione ai partiti, che l'art. 98 Cost. autorizza la legge ad introdurre per particolari categorie di dipendenti pubblici. Entrambe le misure infatti rispondono alla medesima *ratio* di evitare che i funzionari indicati, per particolarità ed importanza delle funzioni svolte, possano essere sospettati di partigianeria e parzialità. A oggi il divieto di svolgere attività proprie agli iscritti a un partito politico è stato previsto per i giudici costituzionali (art. 8, legge 11 marzo 1953, n. 83) e per i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 33, comma 5, legge 24 marzo 1958, n. 195, aggiunto con l'art. 12, legge 12 aprile 1990, n. 74).

⁴² La locuzione "cittadini" usata nell'art. 49 Cost. è stata intesa dalla dottrina prevalente come divieto di iscrizione per gli stranieri. Mentre tuttavia alcuni sostengono che tale divieto discenda direttamente ed inderogabilmente dall'art. 49 Cost., altri ritengono che esso non sussista in assenza di un espresso intervento legislativo, fermo restando che in ogni caso gli stranieri iscritti non possono compiere atti che presuppongono la cittadinanza italiana (ad esempio presentare candidature).

Nella realtà attuale i partiti sono liberi di iscrivere chi vogliono e nessun controllo esterno è possibile sul reclutamento e sull'organizzazione interna dei partiti stessi, al fine di non vulnerare la libertà degli associati di valutare liberamente le ammissioni alla qualità di iscritto⁴³. Poiché è necessario che la «politica nazionale» non sia determinata da soggetti esterni rispetto al popolo, l'equilibrio tra queste due realtà è di fatto demandato ai partiti stessi, che possono stabilire nei loro statuti i criteri e regole procedurali e sostanziali per l'ammissione dei cittadini. Al di fuori dei casi indicati la legge non può invece prevedere ulteriori limiti al diritto di iscriversi ai partiti.

Il cittadino tuttavia non può considerarsi garantito nel suo diritto solo in quanto iscritto al partito. Occorre infatti che tale iscrizione si sostanzi in una serie di garanzie atte a far sì che la sua partecipazione alla vita del partito sia effettiva e capace di incidere sulle scelte che il partito stesso è chiamato a realizzare. Tali garanzie sono comunemente definite mediante l'espressione "democrazia interna", denotante quell'insieme di regole necessarie a far sì che le decisioni assunte dal partito rispondano alla volontà di quanti ad esso partecipano, con la predisposizione di norme e meccanismi interni atti a garantire possibilità e qualità della partecipazione.

Tale tema, investendo in linea generale l'autonomia organizzativa del partito finalizzata alla sua stessa libertà di azione, ha messo in dubbio l'ammissibilità costituzionale di misure legislative tendenti a garantire forme di democrazia interna e tende ad escludere la possibilità di interventi esterni finalizzati a garantire il rispetto delle regole statutariamente poste.

La possibilità di una conduzione autoritaria del partito è contraria alla formulazione dell'art. 49 Cost. che implica che i partiti siano organizzati in modo tale da consentire ai cittadini di esercitare il loro diritto. Tuttavia, anche ammettendo che una qualche regola di democrazia interna sia necessaria, il problema si sposta sulle modalità mediante le quali garantire tale esigenza. L'ipotesi di prevedere una disposizione legislativa che imponga l'adozione di regole formali ha

C. ROSSANO, *op. cit.*, p. 3. Tale situazione non sussiste per i cittadini comunitari che sono titolari dell'elettorato attivo e passivo (elezioni comunali e del parlamento europeo) oltre che nel proprio Stato, anche in quello di residenza nell'ambito comunitario (artt. 19 e 190 del TUE). Essi possono pertanto iscriversi a dei partiti se residenti in Italia, potendosi ritenere che la politica nazionale sia variamente influenzata dal sovrastante livello comunitario.

⁴³ Vedi altri riferimenti ancora in C. ROSSANO, *op. cit.*

un valore molto limitato. Non basta infatti uno statuto democratico per garantire una prassi democratica, soprattutto se le regole statuarie non sono sindacabili *ab externo*, ad esempio da parte di un giudice. D'altra parte il ruolo peculiare attribuito ai partiti rende impossibile e non auspicabile un controllo interno da parte dei giudici se non in casi eccezionali. La democrazia interna è quindi un principio rimesso sostanzialmente alla buona volontà del partito stesso e dei suoi aderenti. Per tale motivo i numerosi disegni di legge tendenti ad introdurre regole di democraticità, presentati nelle varie legislature, non sono mai giunti ad un esito positivo; e anche laddove delle regole siano state legislativamente poste (ad esempio nella prima legge sul finanziamento pubblico dei partiti), esse non sono mai state di fatto attuate⁴⁴.

3. La natura giuridica dei partiti

Le Costituzioni presuppongono una nozione di partito politico attinta dalle esperienze storico-costituzionali maturate prima dell'avvento delle Carte costituzionali⁴⁵. Tuttavia tale nozione è profondamente mutata nel tempo, tenendo soprattutto conto del fatto che «le trasformazioni in atto nei sistemi partitici aprono sempre più frequentemente lo spazio a gruppi e movimenti che diventano partiti e partiti che perdono la loro capacità di proposta generale»⁴⁶. Uno dei temi maggiormente studiati dagli scienziati della politica muove dunque dalla domanda sempre attuale di che cosa sia il partito politico e quali siano gli elementi che lo differenziano dai gruppi di interesse⁴⁷.

Alcuni ordinamenti hanno imbrigliato la nozione di partito in una definizione normativa assai stringente stabilendo quali finalità, quali modalità organizzative e procedurali devono connotare il partito «nella

⁴⁴ E. ROSSI, *op. cit.*, pp. 28-29. Vedi Cap. III, par. 1.

⁴⁵ A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010, p. 2, con riferimento all'art. 49. Cost. italiana, ma il ragionamento può essere esteso anche alle altre Carte costituzionali.

Che l'art. 49 Cost. muovesse da una specifica idea di partito, ossia il partito di massa, è sottolineato anche da E. BETTINELLI, *Partiti politici senza sistema dei partiti* e da G. U. RESCIGNO, *Nuovi e vecchi partiti e art 49 della Costituzione*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, rispettivamente pp. 157 e 178.

⁴⁶ O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004, p. 27.

⁴⁷ Per un panorama delle diverse tesi vedi O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004, pp. 21 ss.

preoccupazione di circondare il suo funzionamento di garanzie che rispondano al ruolo concreto che esso gioca»⁴⁸. Inoltre, in alcuni casi sono state le stesse norme costituzionali sui partiti a svolgere un ruolo determinante nello spingere i legislatori a regolare i partiti, costruendo un diritto dei partiti come diritto privilegiato⁴⁹.

In altri ordinamenti invece, di fronte a disposizioni costituzionali nate in contesti più inclini a rispettare la natura associativa del partito, che si limitavano a riconoscere la sua esistenza e le sue funzioni e che lasciavano ampia libertà di adattamento della sua nozione rispetto alla molteplicità delle formule organizzative, il processo di regolazione dello stesso è stato più complesso.

Inizialmente si è cercato di dare una definizione di partito diversa da quella delle associazioni politiche muovendo solo dalla norma costituzionale. La tesi più convincente (almeno nella dottrina italiana) pare quella di chi ha definito “partito” «ogni associazione, che in fatto, indipendentemente dalle dichiarazioni esplicite dei partecipanti o dalle intitolazioni, per l’attività esplicata, per i mezzi o per il metodo attraverso cui cerca di realizzare i propri fini di inserirsi nella vita politica, voglia influire o influisca “in principio”, “in generale”, sulle decisioni politiche della comunità statuale»: ciò che qualificherebbe il partito sarebbe cioè l’aspirazione ad incidere in modo stabile e con un’organizzazione permanente sulla politica generale. Al contrario, «ogni associazione che si proponga invece il raggiungimento di singole, determinate o puntuali decisioni od orientamenti su problemi particolari, è (...) una mera associazione politica»⁵⁰. In questa

⁴⁸ P. AVRIL, *Saggio sui partiti* (1985), traduzione italiana, Giappichelli, Torino, 1990, p. 142.

⁴⁹ È il caso dell’ordinamento tedesco, ma anche di quello spagnolo e di quello portoghese, dove le norme costituzionali sui partiti sono assai più dettagliate e vi è un rinvio espresso del legislatore. C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico*, 2000, pp. 156-157, il quale afferma che «le leggi più impegnative sull’ordinamento interno dei partiti sono passate in coincidenza con l’approvazione di Costituzioni democratiche (Spagna e Portogallo) o in epoche di massiccio consenso fra pochi grandi partiti (Germania, all’epoca della *Grosse Koalition*)».

⁵⁰ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 220; P. BARILE, *Diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 406-407; C. ROSSANO, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, Agg. 2002, p. 1-2; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 176-177. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 203 del 1975, sembra aver accolto questa posizione, quando ha posto, a fianco dei partiti, i «gruppi politici occasionali (...) che sovente sorgono per le elezioni amministrative in dipendenza di situazioni ambientali».

prospettiva la partecipazione alle elezioni costituirebbe dunque un elemento necessario, ma non sufficiente, per l'attribuzione ad un'organizzazione politica della qualifica di partito⁵¹.

Solo in seguito si è posto il problema della possibilità di dare una definizione normativa di partito e di introdurre una legislazione sui partiti⁵². Dare una definizione normativa di partito costituisce infatti il contenuto minimo dell'“attuazione” delle norme costituzionali sui partiti⁵³.

Relativamente all'ordinamento italiano la dottrina ha quindi esternato un certo scontento definendo l'art. 49 Cost. una norma «per tanti aspetti elusiva ambigua e sfumata»⁵⁴. Infatti, anche se non si può negare il merito di aver tentato di fare una sintesi delle due diverse ispirazioni (il rifiuto della dimensione istituzionale del partito e dunque la valorizzazione del momento associativo, insieme al riconoscimento della funzione fondamentale svolta dai partiti), il modo in cui l'art. 49 Cost. definisce il rapporto tra Stato e partito⁵⁵ risente di una certa ambiguità. Molte delle disposizioni costituzionali sui partiti riconoscono infatti il ruolo “anfibo” dei partiti politici quale cerniera tra società e istituzioni, ma il modo in cui l'art. 49 Cost. definisce il rapporto tra Stato e partiti appare più complesso. Da una parte, rifiutando la concezione organicistica del partito politico, si valorizza il radicamento dei partiti politici nella società ponendo l'art. 49 Cost. tra i diritti fondamentali dei cittadini; dall'altra però si ammette il partito «a concorrere alla determinazione della politica nazionale» usando una formula che «abbozza così la loro incorporazione ai pubblici poteri» ponendo cioè «un principio di fondazione dello Stato

⁵¹ Nel senso che, invece, la partecipazione alle elezioni sarebbe il carattere distintivo dei partiti politici: V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 121, per il quale «Quello della partecipazione alle competizioni elettorali sembra, dunque, da considerare “requisito” dell'esserci partito e carattere differenziale dei partiti, come associazioni tipizzate al fine enunciato nell'art. 49».

⁵² P. AVRIL, *op. cit.*, pp. 141 ss.

⁵³ Con riferimento alla dottrina italiana vedi V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, pp. 112-113, per il quale l'art. 49 Cost. ha una duplice natura, essendo norma immediatamente operante e contenendo norme ad efficacia differita, l'operatività delle quali è condizionata all'emissione delle necessarie norme di attuazione.

⁵⁴ C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Giuffrè, Milano, 1983, p.46.

⁵⁵ Che P. VIRGA ha definito «il sistema delle istituzionalità esterne», in *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 208.

“partitocratico”»⁵⁶.

Ciò impedisce di potersi limitare a ricondurre quello partitico al fenomeno associativo, ignorando la qualità “pubblica” delle funzioni svolte dai partiti politici e soprattutto la loro capacità di incidere sui processi di formazione della volontà dei cittadini⁵⁷. D’altra parte però è proprio il radicamento dei partiti nella sfera della società civile che rende difficile il riconoscimento della specificità delle funzioni da essi svolte nel processo politico⁵⁸.

Altro delicato aspetto che riguarda la posizione costituzionale dei partiti è anche quello del ruolo assegnato ai partiti rispetto alle altre forme organizzate di partecipazione politica che trovano fondamento nell’art. 18 Cost. È stato infatti posto il problema se il termine “concorso” di cui all’art. 49 Cost. debba intendersi come il concorso “tra partiti” o il concorso “tra i partiti e le altre associazioni politiche”. La prima lettura è implicitamente accolta dalla dottrina più risalente che, soprattutto per ragioni storiche, muoveva da una concezione monopolistica del rapporto tra i partiti e la determinazione della politica nazionale⁵⁹; la seconda si è diffusa nella dottrina più recente, chiamata a confrontarsi con forme meno organizzate della partecipazione politica⁶⁰.

In conclusione, la Costituzione delinea il rapporto tra Stato e partiti in modo ambiguo e per certi aspetti incompiuto. Questa incertezza si riverbera anche sulla legislazione ordinaria che tocca la natura giuridica e l’organizzazione interna dei partiti, non essendo

⁵⁶ P. AVRIL, *op. cit.*, p.123.

⁵⁷ P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, pp. 670 ss.

⁵⁸ Emblematica di questa difficoltà è la sentenza della Corte costituzionale n. 79 del 2006 che, pur rilevando che «i partiti politici sono garantiti dalla Carta Costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini ad associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo», ha rifiutato al partito politico la qualità di potere dello Stato, nonostante il ricorrente cercasse di difendere l’uguaglianza delle *chances* nell’esercizio di una puntuale attribuzione ad esso demandata dalla legge del procedimento elettorale. P. RIDOLA, *op. ult. cit.*, pp.668 ss. e F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, p.1629.

⁵⁹ C. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, pp. 226-228; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 115 ss.

⁶⁰ S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 77-78.

riuscito il legislatore a cogliere la sfida lanciata dall'art. 49 Cost., ossia l'individuazione di un equilibrio tra prospettive differenti ma non per questo divergenti⁶¹.

Da un punto di vista formale i partiti sono costituiti nella forma di "associazioni non riconosciute" e, in quanto tali, disciplinati dal codice civile. Ciò significa in sostanza che: il loro ordinamento interno è regolato dagli accordi tra gli associati; possono stare in giudizio nella persona di coloro ai quali è conferita la presidenza o la direzione; i contributi e i beni costituiscono il fondo comune dell'associazione; i terzi possono far valere i loro diritti nei confronti del fondo comune; delle obbligazioni rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione.

Tale forma giuridica è stata ritenuta la più idonea dagli stessi partiti politici in quanto garantisce la più ampia libertà di azione, rendendoli non sottoponibili a forme di controllo esterno soprattutto da parte della magistratura. La stessa tuttavia non è in grado di spiegare la realtà delle cose e il ruolo attribuito ai partiti dalle norme e dalla prassi costituzionale del nostro Paese. Fin dai primi anni di esperienza repubblicana sono state avanzate teorie in grado di coniugare la natura privatistica alla sostanza della funzione "pubblica" assunta. Sono state perciò avanzate le ipotesi di considerare i partiti quali organi o poteri dello Stato-apparato⁶²; quali organi predisposti alla creazioni di altri organi dello Stato; quali "enti ausiliari" di quest'ultimo (Santi Romano), in ragione delle funzioni da essi concretamente svolte; o quali soggetti privati esercenti funzioni pubbliche (Costantino Mortati).

Da tutto ciò emerge la difficoltà di delineare con precisione la natura di un soggetto che è "privato" ma non indifferente per l'organizzazione statale, in quanto è quello che ha maggiormente condizionato e condiziona lo stesso funzionamento degli organi costituzionali. Si pensi ad esempio che quasi tutte le crisi di governo che si sono avute in Italia (tranne quella del I governo Prodi) sono state causate non da un voto parlamentare, come richiederebbe la Costituzione, bensì da comportamenti e decisioni di partiti che componevano la maggioranza.

Nella difficoltà di far rientrare il partito in un "modello"

⁶¹ E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 1061.

⁶² G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950; P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948.

giuridico conosciuto occorre rilevarne l'intrinseca ambiguità data da un assetto istituzionale che sui partiti fonda la sua azione e che quegli stessi partiti configura e disciplina come una qualsiasi associazione privata⁶³.

4. I partiti e l'evoluzione della forma di governo

Con l'espressione "forma di Governo" si intende il modo con cui si articolano i rapporti tra gli organi supremi o costituzionali di uno Stato, cioè il tipo di relazioni che si instaurano tra i soggetti che esercitano la sovranità. Si usa perciò distinguere ad esempio tra forma di governo parlamentare, presidenziale, semipresidenziale, dittatoriale, assembleare e così via.

Al di là delle modalità strutturali con cui si definiscono e caratterizzano le diverse forme di governo, un peso determinante in esse è svolto dal sistema politico in generale e dalla configurazione dei sistemi partitici in particolare. È possibile perciò verificare come sistemi istituzionali di Paesi diversi, magari classificati nello stesso modello della forma di governo, risultino in realtà molto diversificati nel loro effettivo funzionamento. Ciò vale soprattutto per la forma di governo parlamentare, caratterizzata dall'elezione diretta del Parlamento e dal rapporto di fiducia tra questo e il Governo⁶⁴. Essa funziona in modo differenziato a seconda che si sia in presenza di: un bipartitismo rigido, un multipartitismo temperato o un multipartitismo esasperato o estremo⁶⁵.

Relativamente all'esperienza italiana, in seguito delle inchieste

⁶³ E. ROSSI, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁶⁴ Per un approfondimento del rapporto tra forme di Governo e partiti: P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 705-762.

⁶⁵ Nel bipartitismo rigido il Primo Ministro è individuato immediatamente con il *leader* del partito vincitore alle elezioni politiche e il Governo assume le caratteristiche di un comitato direttivo del Parlamento (es. Regno Unito). Nel multipartitismo temperato occorre creare alleanze per formare un Governo, ma tale obiettivo è conseguito con il coinvolgimento di pochi partiti tra loro omogenei, con conseguenti esecutivi stabili e l'autorità del *premier* (es. Germania e Austria). Infine nel multipartitismo esasperato o estremo nessun partito ha un peso determinante per trovare maggioranze parlamentari da solo o con alleati affidabili, per cui occorre costituire ampie coalizioni, con esecutivi instabili e funzioni di mediatore del *premier* (es. Italia, dal secondo dopoguerra fino al 1994 e Francia della III e IV Repubblica). Per un approfondimento: L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XIX, 1970.

giudiziarie degli anni Novanta⁶⁶ emerge un atteggiamento complessivo di profonda sfiducia popolare in generale nei confronti del sistema dei partiti messo a dura prova anche da fattori esterni al nostro Paese (il crollo dei Paesi socialisti e la fine della guerra fredda). Tali vicende portano alla fine dell'esperienza dei partiti del "pentapartito"⁶⁷, che scompaiono o si frantumano in varie e mutevoli formazioni politiche, determinando profonde trasformazioni nelle altre forze sopravvissute a tali vicende.

Il passaggio dalla fase precedente a quella successiva (erroneamente indicato come il superamento della "prima Repubblica" a vantaggio della "seconda Repubblica")⁶⁸ è caratterizzato da una

⁶⁶ Il 17 febbraio 1992 inizia ufficialmente l'inchiesta giudiziaria denominata *Mani pulite*, in seguito alla quale verrà coniato il termine "Tangentopoli" per indicare la situazione di un Paese in cui risultano generalizzati quei «modi criminali, o quanto meno illegali, di impiegare il denaro per conseguire scopi privati con mezzi politici, inducendo individui che ricoprono incarichi pubblici a trasgredire i propri doveri e abusare delle funzioni loro assegnate» (J. BRYCE). In questa data è infatti arrestato, colto in flagranza di reato nell'atto di intascare una tangente, il presidente del Pio Albergo Trivulzio, Mario Chiesa. Da quel momento le indagini coinvolgono oltre cinquecento parlamentari della XI legislatura, decine di *ex* Ministri ed *ex* Presidenti del Consiglio, nonché migliaia di amministratori pubblici.

Una delle imputazioni più frequenti è il reato di illecito finanziamento ai partiti, in quanto dalle indagini svolte soprattutto dalla procura di Milano emerge che gran parte della corruzione si alimentava attraverso una rete di tangenti intasate da personaggi politici e reinvestite nell'attività politica. L'impatto delle indagini è fortissimo, sia sulla società civile, che sugli equilibri di potere. Lo scenario politico, fino ad allora caratterizzato da una grande stabilità, esce rivoluzionato dalle elezioni del 5-6 aprile 1992 e porta il *leader* socialista Bettino Craxi a tentare di arginare la crisi dichiarando, con un discorso alla Camera, che il finanziamento illecito ai partiti era ormai generalizzato. Il primo partito ad essere coinvolto dalle inchieste è proprio il Partito Socialista Italiano, ma sono coinvolti tutti i partiti di governo (Democrazia Cristiana, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Democratico Italiano, Partito Repubblicano Italiano). G. BARBACETTO - P. GOMEZ - M. TRAVAGLIO, *Mani pulite. La vera storia. Da Mario Chiesa a Silvio Berlusconi*, Editori Riuniti, Roma, 2002.

⁶⁷ Con l'espressione "pentapartito" si intende quella formula politica che, a partire dal 1981, caratterizza le maggioranze di governo fino al crollo dei partiti che l'avevano realizzata. La stessa infatti indica l'accordo tra la Democrazia Cristiana e i partiti laici (Partito Socialista Italiano, Partito Repubblicano Italiano, Partito Liberale Italiano e Partito Socialista Democratico Italiano) con cui si intende sancire il principio della "pari dignità" tra il partito di maggioranza relativa e l'insieme degli altri quattro, con conseguente alternanza nella direzione del Governo tra esponenti democristiani e non democristiani. Nella realtà tale formula politica ha però lo scopo di superare lo schema tradizionale che vede nella DC la guida sostanziale della coalizione e di escludere la possibilità di accordi tra questa e il Partito Comunista Italiano, garantendo soprattutto al PSI un ruolo stabile e decisivo negli assetti di governo. L'accordo politico che è alla base di tale stagione è siglato dai segretari dei due partiti principali della coalizione, Arnaldo Forlani per la DC e Bettino Craxi per il PSI, con la benedizione di Giulio Andreotti, da cui il termine CAF. E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 143-144.

⁶⁸ Secondo i criteri storiografici e politologici, la denominazione di una forma

breve fase di sostanziale neutralizzazione dei partiti politici nel segno di governi “tecnici”, composti da Ministri espressione perlopiù della società civile e comunque non appartenenti alla classe politica tradizionale, e sorretti da una maggioranza parlamentare che non condiziona, se non nei termini istituzionali, l’esercizio dell’attività di governo⁶⁹.

Con la realizzazione delle leggi elettorali del 1993⁷⁰, l’avvento di un sistema elettorale di tipo misto ma con prevalente connotazione

di Stato preceduta da aggettivi numerali indica i regimi dello stesso tipo che si sono succeduti discontinuamente in un Paese con assetti costituzionali e istituzionali differenti (quali le Repubbliche francesi e i Reich tedeschi). Nel caso italiano la distinzione tra “prima e seconda Repubblica”, introdotta in ambito giornalistico e divenuta poi di uso comune, è quindi formalmente scorretta poiché si riferisce alla trasformazione politica avvenuta durante il biennio 1992-94, che non si risolve in un cambiamento di regime, bensì in un profondo mutamento del sistema partitico e nel ricambio di parte dei suoi esponenti nazionali. I fattori di innesco del cambiamento sono sostanzialmente: lo scandalo di “Tangentopoli” e l’indagine di Mani Pulite; la crescita della Lega Nord e il suo ingresso in parlamento; l’ingresso in politica di Silvio Berlusconi con la fondazione del partito Forza Italia; la nuova legge elettorale approvata a seguito dei *referendum* del 1991 e del 1993. G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Rizzoli, Milano, 2004.

⁶⁹ Tale stagione è resa evidente dall’attribuzione, nel 1993, dell’incarico di formare un governo al Governatore della Banca d’Italia, Carlo Azelio Ciampi, come scelta autonoma del Presidente della Repubblica. A tale governo sono chiamati a partecipare anche tre Ministri del PDS. Anche se gli stessi si dimettono lo stesso giorno della nomina (a causa della mancata autorizzazione a procedere votata dalla Camera nei confronti di Bettino Craxi), questo fatto viene considerato come la fine della *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito comunista.

⁷⁰ Fino al 1993 in Italia le due Camere del Parlamento sono elette con un sistema proporzionale. Le trasformazioni della società italiana, con il superamento delle iniziali contrapposizioni ideologiche, la crisi dei partiti e le crescenti difficoltà di funzionamento del parlamento compromissorio, producono tuttavia una spinta verso una democrazia maggioritaria, che ha il momento di più alta tensione politica con il *referendum* del 1993, riguardante l’abrogazione di alcune norme della legge elettorale del Senato della Repubblica. La legislazione per l’elezione del Senato consentiva infatti che, attraverso l’abrogazione di alcune sue norme, il sistema si trasformasse in senso prevalentemente maggioritario-uninominali. Con il *referendum* il corpo elettorale, oltre a determinare una profonda modificazione della disciplina elettorale del Senato, esprime un chiaro indirizzo politico a favore di una trasformazione maggioritaria del sistema elettorale. I dissidi interni ai partiti tradizionali della democrazia italiana non permettono però al Parlamento di approvare una riforma elettorale. Si preferisce così “fotografare” il risultato del *referendum* elettorale con due leggi del 4 agosto 1993 (nn. 276 e 277, identificate con il nome di “Legge Mattarella” dal suo relatore), che prevedono per l’elezione del Parlamento un sistema misto, in cui il 75 per cento del totale dei seggi è attribuito in collegi uninominali, mentre il restante 25 per cento è ripartito con un metodo proporzionale. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004. Per quanto riguarda il *referendum* del 18 aprile 1993 e in particolare il quesito riguardante il sistema elettorale: L. PERFETTI, *I referendum del 18 aprile. Tra riforme istituzionali e dell’amministrazione*, in *Aggiornamenti sociali*, 1993, fasc. 4, pp. 257-260.

maggioritaria decreta l'avvio di una stagione di "transizione", caratterizzata dalla volontà di superare il multipartitismo estremo e di realizzare un'effettiva democrazia dell'alternanza.

Sul piano dei partiti politici tale fase vede il sorgere di forme organizzative diverse dai partiti precedenti. Queste formazioni politiche risultano essere costruite ed "inventate" da un *leader* che raccoglie intorno a sé propri collaboratori fidati e che "detta la linea" senza forme effettive di un dibattito politico interno. Tali partiti rivendicano un approccio meno ideologico e più pragmatico, che favorisce anche una loro mobilità all'interno del sistema politico e ne consente la collocazione a seconda delle esigenze ritenute più efficaci⁷¹.

L'assetto politico tendenzialmente bipolare che si è realizzato fa sì che i partiti presenti (non diminuiti nel loro numero complessivo, bensì aumentati) si collochino in due schieramenti principali, uno di centro-destra e l'altro di centro-sinistra⁷². Ciò non diminuisce la litigiosità dei partiti stessi, ma in qualche modo ne limita le conseguenze. Infatti, la particolare conformazione assunta dal sistema politico determina che gli schieramenti in campo presentino alle elezioni un'alleanza in certa misura definita e con l'indicazione di un candidato alla guida del Governo. Gli accordi tra i partiti per l'assetto

⁷¹ M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

⁷² Un risultato senza precedenti si verifica tuttavia alle elezioni politiche del febbraio 2013, regolamentate dalla legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270 (vedi nota 73), quattro mesi prima della conclusione naturale della XVI legislatura. I risultati elettorali infatti consegnano alle aule parlamentari una composizione di eletti che non vede nessuna delle coalizioni ottenere una vittoria netta. Partecipa per la prima volta alle elezioni il Movimento 5 Stelle, che nel giugno 2012 annuncia la candidatura senza appartenenti alle elezioni politiche. Alla Camera la coalizione di centro-sinistra guidata da Pier Luigi Bersani ottiene il premio di maggioranza, assegnato grazie ad uno scarto di poco più dello 0,3 per cento del totale dei voti rispetto alla coalizione di centro-destra, guidata da Silvio Berlusconi. Al Senato invece nessuna delle coalizioni raggiunge la maggioranza assoluta dei 158 seggi: la coalizione di centro-sinistra ottiene 128 seggi; quella di centro-destra 117; il Movimento 5 Stelle 54; e la coalizione di centro guidata dall'ex Presidente del Consiglio Mario Monti, 19. Nei giorni e nelle settimane successive alle elezioni si crea una situazione perdurante di stallo politico risolta solamente due mesi dopo, con la formazione del Governo Letta. Questo si configura come il primo esecutivo di grande coalizione della storia della Repubblica Italiana, in quanto comprende esponenti di entrambe le principali coalizioni che si contrapponevano prima delle elezioni.

Lo scenario politico formatosi è quindi ben diverso dalla consultazione del 2008, in cui il bipolarismo sembra rafforzarsi con i due principali partiti che corrono alleati con una sola lista minore in tutte le circoscrizioni. Le elezioni del 2013 vedono infatti tre poli quasi alla pari, creando sostanzialmente un tripolarismo con un quarto polo centrista.

dell'eventuale futura maggioranza si realizzano così prima delle elezioni e, una volta che queste si sono svolte, le trattative si spostano sulla composizione di Governo e sul programma da realizzare. Ciò contribuisce al passaggio verso una “democrazia immediata”, che attribuisce direttamente al corpo elettorale la possibilità di eleggere il Governo eleggendo i rappresentanti in Parlamento.

Tuttavia la realtà dimostra che non è venuta meno la centralità dei partiti negli assetti istituzionali, rimanendo gli stessi il luogo in cui sono assunte decisioni e stipulati accordi poi “ratificati” nelle sedi istituzionali. Inoltre la particolarità del sistema politico fa sì che la scelta delle candidature (fino al 2005 nei collegi maggioritari e nelle liste proporzionali, dal 2006 solo in quest'ultime) si traduca in una sostanziale delega ai partiti della scelta del personale politico, per cui un aumento del loro potere⁷³. Ciononostante il mantenimento della

⁷³ La legge 21 dicembre 2005, n. 270 (“Legge Calderoli”) modifica ulteriormente il sistema elettorale con la reintroduzione di un sistema proporzionale corretto, sia con la presenza di soglie di sbarramento diversificate, sia mediante l'introduzione di un premio di maggioranza spettante alla coalizione che ottiene più voti. Mentre alla Camera tale premio è calcolato su base nazionale, al Senato è assegnato su scala regionale. Tuttavia lo stesso Calderoli (allora Ministro per le riforme) pochi mesi dopo la sua approvazione definisce la legge come una “porcata” (fornendo uno spunto polemico al politologo Giovanni Sartori, che definisce il meccanismo elettorale con l'appellativo di “Porcellum”). Nel giugno 2009 si tengono a tal proposito *referendum* abrogativi distinti in tre quesiti, ma a causa del mancato raggiungimento del *quorum* sono dichiarati non validi. Negli anni successivi, nonostante tutte le forze politiche siano concordi sulla necessità di modificare la legge elettorale, le stesse non riescono a trovare un accordo in tal senso.

Solo con la sentenza del 4 dicembre 2013 (pubblicata il 13 gennaio 2014) la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità di due fondamentali articoli della legge n. 270 del 2005 e del voto di lista *ex art.* 4 del d.P.R. n. 361 del 1957. Il ricorso incidentale alla Corte costituzionale, rimesso con ordinanza dalla Corte di Cassazione e relativo all'azione di accertamento della pienezza del proprio diritto di voto proposta da un cittadino elettore dinanzi al Tribunale di Milano, ha infatti riconosciuto l'incostituzionalità di tre fondamenti caratterizzanti la legge elettorale: il premio di maggioranza su base nazionale e su base regionale e il voto di lista.

Relativamente al premio di maggioranza riguardante la composizione della Camera dei deputati, premettendo che spetta alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritiene più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico, la Corte ha statuito che il meccanismo premiale attuale, anche se è stato introdotto allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese, non è giustificabile in un giudizio di bilanciamento con altri principi costituzionali. Il premio di maggioranza infatti esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi. Anche su base regionale, quindi, il premio di maggioranza, oltre a non consentire al legislatore di raggiungere lo scopo della garanzia di governabilità del Paese, è illegittimo per gli stessi motivi del premio di maggioranza nazionale.

In ordine al voto di lista la Corte ha statuito che la disciplina della formazione delle liste totalmente rimessa ai partiti «priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti (...). La circostanza

centralità del partito e l'aumento dei suoi poteri si combinano con una netta caduta della capacità di dibattito e di dinamiche interne di tipo democratico. Spesso i partiti sono ridotti a macchine organizzative prive di reali capacità di elaborazioni di idee, di confronto critico tra soluzioni diverse, di mediazione tra interessi contrapposti. Chi decide è in sostanza il *leader* del momento o la cerchia ristretta della classe dirigente e il partito è sempre più luogo di conferma e di trasmissione delle idee dello stesso⁷⁴.

Si è mantenuto quindi uno “Stato dei partiti” ma con partiti che spesso non sono più tali in quanto hanno perso la loro capacità di “protezione sociale” e di essere luoghi effettivi di elaborazione di linee

che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione». <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>

⁷⁴ Nell'idea originaria la principale funzione assegnata ai partiti politici era quella di elaborare proposte politiche da rappresentare nelle sedi istituzionali, per ricercare in esse sintesi capaci di proporsi come realizzazione dell'interesse generale. Ciò potrebbe attuarsi attraverso due modi complementari: da un lato mediante la costruzione dell'identità di un partito intorno ad un'ideologia, capace di costruire il quadro di riferimento valoriale in cui collocare l'azione concerta; dall'altro mediante la predisposizione di programmi contenenti (nell'ambito dell'assetto ideologico dato) le linee di carattere più operativo e contingente che il partito intende realizzare e sulle quali viene richiesto il consenso agli elettori. Relativamente al primo aspetto l'esperienza italiana è segnata da una significativa frattura prodottasi a seguito delle vicende verificatesi intorno agli anni 1992-94. In precedenza i principali partiti politici del dopoguerra si costituivano e operavano su presupposti ideologici assai caratterizzati, avendo come obiettivo complessivo la realizzazione di ideologie in sé definite e “chiuse”. La Democrazia Cristiana mediante il riferimento alla “dottrina sociale” elaborata all'interno della Chiesa cattolica a partire dall'enciclica “*Rerum novarum*” di Papa Leone XIII del 1891; il Partito Socialista attraverso la confluenza delle posizioni del movimento socialista, guidato da Filippo Turati, con quelle di ispirazione marxista e con le tradizioni proprie dell'anarchismo bukininiano e dell'associazionismo mazziniano; il Partito Comunista attraverso il riferimento all'ideologia marxista-leninista.

Nei primi anni Novanta alla “caduta delle ideologie”, in certo modo determinata da eventi di natura internazionale, ha fatto riscontro una radicale trasformazione dei partiti precedenti, ma anche la loro diversa configurazione. Si è parlato al riguardo di partiti “flessibili” meno ideologicamente caratterizzati e più improntati ad una logica di programma. Ciò ha prodotto la nascita di partiti in continuo movimento, con frequenti processi di aggregazione e frammentazione. Tale trasformazione ha determinato il fatto che la ricerca del consenso sia diventata il primo e vero fattore di validità della linea politica seguita. Mentre prima il partito misurava la bontà della sua azione attraverso la coerenza e la fedeltà dell'impostazione ideologica che ne caratterizzava l'essenza; successivamente è il programma politico che muta in ragione dell'orientamento dell'elettorato e del relativo consenso. Pressoché ogni partito continua ad avere alle spalle un certo sistema di idee e valori complessivi sulla cui base costruire la propria linea politica. Tuttavia questo legame si è fortemente allentato e talvolta i riferimenti ideologici rimangono solo sullo sfondo, condizionando in modo assai debole scelte e strategie. E. ROSSI, *op. cit.*, pp. 11-12.

politiche condivise⁷⁵.

5. La crisi dei partiti politici

Come evidenziato in precedenza, la riflessione sulle problematiche costituzionali relative ad una forma di Stato e di democrazia fondata sui partiti, nata nel dibattito costituente, si sviluppa nei primi anni Novanta, quando si manifesta nel Paese un orientamento favorevole verso la “democrazia maggioritaria”, fatta in gran parte di scelte d’investitura diretta dei vertici degli esecutivi e di semplificazioni elettorali e partitiche, cioè di formule orientate alla “personalizzazione” della politica e alla “presidenzializzazione” del potere esecutivo⁷⁶. A seguito dell’approvazione delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato⁷⁷, tale riflessione si concentra infatti sulla dinamica dei rapporti tra sistema dei partiti e istituzioni costituzionali del circuito di rappresentanza e di governo. In tale occasione vengono inoltre poste in rilievo anche le questioni relative alla democratizzazione della vita interna dei partiti e alla previsione di una disciplina legislativa dei relativi rapporti con gli organi e i poteri costituzionali dello Stato. Quest’ultima esigenza è giustificata dalla considerazione (supportata dalle indagini giudiziarie degli stessi anni)⁷⁸ secondo cui i partiti politici si sono trasformati ormai in “macchine organizzative autoreferenziali” che si concentrano sulle modalità di ricerca del consenso, perdendo gran parte della loro capacità di rappresentare gli interessi dei cittadini (al fine di assicurare il concorso nella determinazione della politica nazionale).

Tuttavia, nonostante autorevoli orientamenti sostengano che un sistema maggioritario di per sé distrugge la “democrazia dei partiti” come elemento sostanziale e processuale della forma di Stato democratico-repubblicana⁷⁹, la funzione rappresentativa dei partiti

⁷⁵ E. ROSSI, *op. cit.*, pp. 32-38.

⁷⁶ M. CALISE, *Presidentialization, italian style*, in T. POGUNTKE – P. WEBB, *The presidentialization of politics in democratic societies*, Oxford, 2004; L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 29 novembre 2005.

⁷⁷ Vedi nota 70.

⁷⁸ Vedi nota 66.

⁷⁹ G. U. RESCIGNO, *A proposito della prima e della seconda Repubblica*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, p. 27; *Democrazia e principio maggioritario, Relazione al Convegno AIC, Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena, 3-4 dicembre 1993.

risulta tutt'altro che conclusa. I partiti politici, anche se non possano rivendicare ruoli di "esclusività" nell'esercizio di tale funzione, continuano a costituire strumenti qualificanti e insostituibili per assicurare le funzioni di rappresentanza politica e di necessaria mediazione rispetto agli interessi rappresentati in Parlamento.

Quando si parla di crisi di partiti, dunque, non si fa riferimento alla loro funzione di concorso alla formazione della politica nazionale, quanto piuttosto al processo di condizionamento degli organi costituzionali di governo operato da tali soggetti privati e, soprattutto, a ciò che veniva definita la "fusione partitocratica di Esecutivo e Legislativo". In tale prospettiva il principio democratico e quello partecipativo devono ulteriormente e più adeguatamente diffondersi, sia nell'ambito delle organizzazioni politiche, che attraverso l'utilizzazione di nuovi e più efficaci strumenti di formulazione della volontà politica.

In tale ottica era stato assunto che il sistema elettorale (inteso non semplicemente come strumento tecnico-giuridico per la trasposizione dei voti in seggi, ma come fondamentale elemento di ridefinizione della rappresentanza politica) potesse svolgere una fondamentale funzione istituzionale finalizzata alla trasformazione della stessa forma di governo verso il modello prevalente delle democrazie rappresentative contemporanee, fondato sul ricambio della classe di governo e sull'alternanza al potere fra partiti (o coalizioni di partiti) tutti comunque legittimati a governare, realizzando una democrazia "compiuta" e "governante".

La riforma elettorale dei primi anni Novanta in senso prevalentemente maggioritario ha indubbiamente assicurato l'effettività sull'alternanza al governo tra le forze politiche contrapposte⁸⁰. Tuttavia problemi non sono mancati soprattutto con riferimento alla debolezza dei vincoli di lealtà esistenti all'interno dei

⁸⁰ Fino ai primi anni Novanta la forma di Governo italiana è caratterizzata e descritta come una "democrazia bloccata", in quanto nel relativo funzionamento non trova concreta applicazione la regola dell'alternanza al Governo tra le forze politiche, che è l'idea guida della stessa teoria costituzionale liberal-democratica.

Nel corso della XV e XVI legislatura due partiti che in precedenza erano stati ritenuti "antistema" e per questo esclusi dalla formazione dei governi per circa una metà di secolo (PCI, trasformatosi in DS e più di recente in PD e MSI, trasformatosi in AN e poi rifluito nel Popolo della libertà, prima di scomparire definitivamente dalla scena politica) hanno infatti potuto accedere per la prima volta al governo all'interno di governi di coalizione. Sotto tale profilo pertanto si dovrebbe perfino sottolineare il successo di un sistema elettorale che ha visto allargata la base di formazione dei governi.

partiti della coalizione (soprattutto di governo)⁸¹.

Se tale sistema elettorale non appare responsabile in modo diretto della crisi del partito di massa, almeno può affermarsi quindi che la sua pratica si è accompagnata storicamente con tale crisi, in quanto le relative manifestazioni appaiono essere le stesse: indebolimento del vincolo di lealtà politica fra eletti e partiti (con lo sviluppo abnorme del “transfughismo”); costituzione di una molteplicità di gruppi parlamentari (con la crescita parimenti abnorme del numero dei parlamentari iscritti al gruppo misto sia alla Camera che al Senato); rafforzamento della tendenza alla “personalizzazione” del potere (soprattutto, ma non solo, negli esecutivi). L’affermazione di “partiti personali”, del c.d. “partito-azienda”⁸² (Forza Italia) e più di recente del “partito club” (Movimento 5 Stelle) costituisce in tal senso il sintomo di un processo più vasto e profondo che ha le sue radici in

⁸¹ Tale debolezza del vincolo di coalizione, nel corso della XV legislatura, determina un persistente ricorso alla risalente prassi (incostituzionale) delle crisi extra-parlamentari (con l’abbandono della maggioranza governativa del tempo da parte di una delle sue componenti più critiche, quella di Rifondazione comunista); mentre nella penultima legislatura, si manifesta come rafforzamento relativo di una delle componenti della maggioranza governativa, quella della Lega Nord, attraverso il ricorso ad un potere di “minaccia della crisi” per conseguire una negoziazione politico-programmatica di favore.

⁸² Il sorgere di partiti personali (la cui teorizzazione si deve a Mauro Calise) viene fatto risalire al movimento referendario per la riforma elettorale che si è affermato nei primi anni Novanta guidato da cittadini e fondato su l’obiettivo di modificare radicalmente del sistema politico. Fallita almeno in parte quell’operazione, l’esperienza prosegue ad opera di sindaci di grandi città, eletti in via diretta e sostenuti da un forte consenso popolare, mediante l’utilizzo di campagne elettorali innovative basate sui mezzi di comunicazione di massa. Tuttavia la vera svolta in questo senso si deve alla discesa in campo di Silvio Berlusconi e alla costituzione di un partito (Forza Italia) in grado di utilizzare potentissimi mezzi di comunicazione facendo leva sulla diffusa percezione dell’esigenza di un rinnovamento radicale della classe politica e dei suoi strumenti di azione. Il successo di tale operazione (culminata nella vittoria delle elezioni del 1994 e nella nomina dello stesso Berlusconi a Presidente del Consiglio) ha portato ad una trasformazione del sistema politico incentrato sui partiti: il *premier* diviene il motore della vita politica rispetto al quale i partiti hanno solo limitate capacità di azione e di freno, essendo condizionati nella loro stessa sopravvivenza politica dalle sorti del *leader* della coalizione.

Sul piano dell’organizzazione interna i partiti personali presentano le stesse caratteristiche dei partiti *leaderistici*, talvolta configurandosi come veri e propri “partiti-azienda”. Quest’ultima espressione ha cominciato ad essere utilizzata con l’avvento di Forza Italia ed indica un’organizzazione di partito ispirata al modello dell’organizzazione aziendale, con specifico riguardo alle modalità di azione e alla stessa ideologia ispiratrice. È tuttavia utilizzata in senso spregiativo, giacché costituisce quasi un ossimoro: mentre il partito è un’organizzazione nella quale le decisioni dovrebbero nascere dal basso e nella quale la scelta degli organi dirigenti è frutto di un confronto e di libere votazioni, nell’azienda è al vertice che spetta decidere la politica aziendale. E. ROSSI, *op. cit.*, pp. 120-124.

una perdita progressiva del modulo partecipativo nella scelta dei candidati a favore di decisioni che si trasferiscono direttamente nelle mani del *leader* unico (nel primo dei due casi richiamati) o nelle (egualmente ristrette) segreterie politiche⁸³.

Così si può sottolineare che la legislazione elettorale dei primi anni Novanta sembra aver risolto una delle questioni centrali nella formazione delle maggioranze parlamentari, quella cioè relativa all'investitura elettorale diretta (o quasi diretta) dei relativi *leaders* nelle cariche di governo, la cui capacità di trascinamento elettorale si riflette in modo indubbiamente positivo sulla (almeno tendenziale) stabilizzazione della forma di governo. Ciò che invece le nuove regole elettorali non hanno potuto assicurare è la coerenza di azione dei partiti all'interno di governi di coalizione, con la conseguenza che alla parziale stabilità conseguita dall'Esecutivo attraverso l'investitura del suo *leader* non si accompagnavano la stabilità e la coerenza dell'indirizzo governativo.

I governi fondati su un bipolarismo (almeno tendenziale) sostenuto dalla legislazione elettorale adottata nei primi anni Novanta si sono rivelati nella realtà per quelli che istituzionalmente essi sono, cioè "governi di coalizione", fondati su accordi elettorali intorno ad un *leader* e sostenuti in Parlamento da forze politiche che rivendicano visibilità e responsabilità rappresentativa.

Dopo un ventennio di pratica di tale modello di democrazia il tema ritorna così a riproporsi negli stessi termini. Infatti, anche se da una parte i partiti politici ne risultano nel fondo delegittimati, dall'altra, la dinamica dei rapporti fra Parlamento e Governo ha visto il primo pressoché totalmente asservito al secondo e quest'ultimo piegato a logiche di tutela di interessi settoriali e spesso "personali" incompatibili con un modello di democrazia che si assume come matura. Il bipolarismo, se doveva costituire nell'intenzione dei riformatori una modalità per farsi carico dei problemi della "governabilità", non sembra essere riuscito nell'intento e al contempo ha compresso le esigenze di rappresentanza. Rimane ragionevole dunque interrogarsi sui rapporti fra rappresentanza e governabilità come assicurati da una simile legislazione maggioritaria. Gli esiti delle

⁸³ Le fondamentali ragioni del fallimento delle nuove regole elettorali vengono infatti considerate la mancata adesione da parte del sistema politico-partitico ad un'apertura alle regole della democrazia interna dei partiti e la mancata apertura (formale) del procedimento elettorale al sistema delle "elezioni primarie aperte".

ultime elezioni e le difficoltà a formare una maggioranza di governo stabile ne costituiscono una riprova più che evidente⁸⁴.

La “crisi della politica” ha posto all’ordine del giorno un inderogabile processo di riforma che non può che partire dalla disciplina dei partiti. Tale esigenza è stata posta in rilievo da importanti autorità politiche. Il Presidente della Repubblica il 4 aprile 2012, dopo gli scandali relativi alla gestione dei finanziamenti ai gruppi consiliari regionali, ha posto in evidenza «l’esigenza di adeguate iniziative in sede parlamentare volte a sancire per legge regole di democraticità e trasparenza nella vita dei partiti ai sensi dell’art. 49 della Costituzione»; e nel discorso del giuramento per il suo secondo mandato presidenziale ha riaffermato la necessità del «perseguimento di obiettivi essenziali di riforma dei canali di partecipazione democratica e dei partiti politici». L’ex Presidente del Consiglio Mario Monti ha affidato a Giuliano Amato l’incarico di redigere un rapporto sui possibili interventi normativi in materia di disciplina e finanziamento dei partiti, presentato nel giugno 2012.

I “saggi” nominati dal Presidente Napolitano, nella loro relazione finale presentata il 12 aprile 2013, hanno indicato come priorità assoluta l’introduzione di una disciplina della democrazia interna ai partiti politici. L’ex Presidente del Consiglio Enrico Letta, nel discorso programmatico tenuto alle Camere per la fiducia al suo governo il 29 aprile 2013, ha sostenuto l’importanza di «collegare il tema del finanziamento a quello della democrazia interna ai partiti, attuando finalmente i principi sulla democrazia interna incorporati nell’art. 49 della Costituzione». L’ex Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello, nel corso dell’audizione davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali di Camera e Senato il 22 maggio 2013, ha affermato che «nessun sistema di finanziamento della politica può essere efficace nell’assicurare al contempo uguaglianza e trasparenza nella competizione, se lo stesso non è strutturalmente connesso a un sistema di regole che garantisca la democraticità dei partiti politici»⁸⁵.

⁸⁴ S. GAMBINO, *Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme costituzionali. Dal “semipresidenzialismo debole” al “premierato assoluto”*, in AA. VV., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, a cura di G. Giraudi, Soveria Mannelli, 2005, pp. 117- 138; *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

⁸⁵ G. SAVOIA, *Partiti, democrazia, finanziamento: verso l’attuazione dell’art. 49 Cost.?*, in www.forumcostituzionale.it, 14 giugno 2013.

IL FINANZIAMENTO PUBBLICO dei PARTITI POLITICI in ITALIA

1. Il finanziamento pubblico dei partiti politici e i problemi di “attuazione” dell’art. 49 Cost.

Come emerso dal Capitolo precedente, l’art. 49 Cost. può essere annoverato tra le disposizioni costituzionali che muovono dalla posizione “anfibia” del partito politico: da una parte riconosce la natura associativa del partito, individuando nei cittadini i titolari del diritto; dall’altra però attribuisce ai partiti compiti costituzionalmente rilevanti affidandogli la «determinazione della politica nazionale»¹. La natura associativa del partito è stata argomento usato in passato per sostenere l’incostituzionalità del finanziamento pubblico proprio perché essa altererebbe quella natura, rendendo i partiti organi dello Stato². Anche se la tesi dell’incostituzionalità non è stata accolta e, anzi, si possono addurre argomentazioni opposte a sostegno dell’introduzione del finanziamento pubblico dei partiti³, essa

¹ Ciò anche a dispetto di un orientamento della Corte costituzionale che anche di recente ha ribadito il costante insegnamento secondo il quale il “partito politico” è una organizzazione propria della società civile, alla quale il legislatore può (ma non deve) attribuire alcune funzioni pubbliche (come ad esempio quella della presentazione delle candidature), a nulla rilevando, di per sé considerate, le vicende interne. Si veda sul punto la sentenza n. 203 del 1975, l’ordinanza n. 79 del 2006 e la sentenza n. 256 del 2010.

² Per questa tesi vedi ad esempio S. VALITUTTI, *Intervento in AA.VV., Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa* (a cura dell’ISLE), vol. III, Milano, 1966, p. 810. Per una posizione opposta: P. BARILE, *Per un ammodernamento delle istituzioni democratiche*, in *Il Ponte*, 1964, p. 1212, che si esprime a favore del finanziamento statale dei partiti, ritenendolo *praeter constitutionem*, esecutivo di essa, “nel rispetto del suo principio democratico”. Per un quadro del dibattito nella più risalente dottrina italiana: D’ORAZIO, *Il finanziamento pubblico dei partiti (alcuni interrogativi)*, in *Diritto e società*, 1974, fasc. 2, p. 412, e P. BARILE, *Diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 417-418.

³ Poiché la Costituzione riconosce e favorisce “i” partiti, ovvero il pluralismo

sottolinea che (come dimostrato da importanti studi della scienza politica)⁴ un eccesso di finanziamento pubblico diretto può favorire un distacco del partito dalla società e renderlo dipendente dallo Stato⁵.

Le due posizioni contrapposte, volte ad accentuare rispettivamente la funzione costituzionalmente rilevante dei partiti e la natura associativa degli stessi, inoltre, mettono chiaramente in luce la difficoltà di trarre dalle disposizioni costituzionali sui partiti prescrizioni vincolanti. In tal senso la formulazione dell'art. 49 Cost., che non contiene alcun riferimento al tema del finanziamento dei partiti, si presenta quindi “neutra”⁶ rispetto alle varie opzioni

politico (alla cui base sta il principio di eguaglianza), il finanziamento pubblico potrebbe trovare la sua ragione nel garantire ai partiti uguali possibilità di partecipare ai processi di decisione pubblica senza che l'apporto economico privato possa alterare eccessivamente la loro concorrenza (F. LANCHESTER, *Finanziamento della politica e eguaglianza delle opportunità*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, fasc. 1, p. 126).

Ulteriori giustificazioni che potrebbero essere legittimamente addotte a fondamento dell'intervento economico pubblico possono essere ricavate specificatamente dalla norma costituzionale sui partiti nella parte in cui li qualifica come strumenti principali (ancorché non esclusivi) della partecipazione dei singoli alla politica attiva. Il finanziamento pubblico infatti troverebbe la sua ragione, da una parte, nell'esigenza di garantire l'esistenza dei partiti politici in virtù delle loro funzioni di rilevanza pubblica; dall'altra, nella preoccupazione che gli stessi, nello svolgere tali attività, godano di un certo grado di indipendenza nei propri processi decisionali rispetto ai soggetti che hanno maggiori possibilità finanziarie. P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999, fasc. 1, p. 11-12, il quale osserva che, nel momento in cui il tradizionale modello del partito degli iscritti è recessivo, «può risultare difficile tracciare la linea di confine fra un finanziamento autoalimentato, inteso come una sorta di contropartita della partecipazione al processo politico svolgentesi all'interno del partito, e la dipendenza da centri di potere economico o da influenti organizzazioni degli interessi, con il conseguente condizionamento della condotta politica del partito». Che la ragione del finanziamento statale sia nella salvaguardia dell'autonomia dei partiti è anche sottolineato da F. RIGANO, *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, pp. 232-233.

⁴ D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 144 ss.; E. PIZZIMENTI – P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2011 e bibliografia ivi citata.

⁵ Il rischio che la prevalenza del finanziamento pubblico possa “virtualmente” convertire i partiti «in soggetti o organi pubblici interamente dipendenti dallo Stato» è sottolineato anche da L. MEZZETTI, *Finanziamento e condizionamenti del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, p. 119.

⁶ P. AVRIL ha osservato che quelle sui partiti sono disposizioni costituzionali che «restano generalmente a livello di principi e formulano auspici più di quanto non esprimano norme vincolanti; tuttavia, per quanto in essi si trovi soprattutto l'enunciazione di che cosa i partiti devono essere, nondimeno tali auspici non sono sprovvisti di effetti giuridici, soprattutto come fondamento di disposizioni legislative o quando un organo di giustizia costituzionale vi trovi l'ispirazione della sua giurisprudenza» *Saggio sui partiti* (1985), traduzione italiana, Torino, 1990, p. 122.

possibili⁷.

In Assemblea costituente non si discusse mai specificatamente del tema del finanziamento dei partiti. Ad esso si fece solo qualche cenno in relazione alla prospettata necessità di imporre garanzie di democrazia interna⁸.

Nell'emendamento presentato da Mortati nella seduta del 22 maggio (che poi fu ritirato per essere sostituito con altro formulato insieme a Ruggero), preordinato a riconoscere funzioni costituzionali ai partiti che si fossero dotati di una certa struttura interna, la trasparenza dei bilanci era certamente considerata un fattore decisivo a garanzia del corretto funzionamento della vita interna dei partiti. Tuttavia prevalse la convinzione che la trasparenza sui mezzi di finanziamento non avrebbe potuto essere pretesa pena l'ingerenza

Le disposizioni costituzionali che riconoscono l'esistenza dei partiti politici e le loro funzioni negli ordinamenti costituzionali di matrice liberal-democratica sono cioè "neutre" rispetto all'introduzione del finanziamento pubblico (V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, pp. 135-136; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, p. 875).

Tale interpretazione è stata indirettamente confermata anche dalla Corte costituzionale italiana che, ammettendo *referendum* abrogativi sia sulle norme che prevedevano il finanziamento pubblico per l'attività ordinaria dei partiti politici (Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1978, che aveva dichiarato l'ammissibilità del *referendum* avente ad oggetto l'intera legge n. 195 del 1974 e la sentenza n. 30 del 1993, con cui era stato dichiarato ammissibile il *referendum* avente ad oggetto le disposizioni della legge n. 195 del 1974 sul finanziamento dell'attività ordinaria dei partiti), sia su quelle che concedevano dei rimborsi elettorali (Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1978 e sentenza n. 32 del 2000, con cui era stato dichiarato ammissibile il *referendum* sugli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 157 del 1999, che concedevano ai partiti i rimborsi elettorali), ha implicitamente escluso che esse fossero imposte dalla Costituzione, che fossero cioè a contenuto costituzionalmente vincolato.

⁷ In una prospettiva costituzionale strettamente giuridico-formale è da ritenere che il silenzio delle disposizioni costituzionali sul problema del finanziamento dei partiti lasci aperte al legislatore tutte le possibilità, potendosi limitare a una regolazione minima dell'uso del denaro nelle campagne elettorali quale aspetto della legislazione elettorale di contorno (alla stregua del modello "a tendenza liberale") ovvero scegliere se privilegiare forme di finanziamento che «si radicano nella dimensione "organizzativa" della partecipazione politica» (P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999, fasc. 1, p. 17), favorendo nel primo caso le strutture politiche organizzate, nel secondo anche forme più fluide della partecipazione politica nella società civile (E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997, pp. 80-81, secondo il quale «il finanziamento si afferma con più probabilità in una situazione di alta o crescente partiticità dello Stato e di bassa o decrescente partiticità della società civile»).

⁸ Già nel 1946 Mario Paggi, su "Stato Moderno", aveva affermato che occorre trasferire ai partiti poteri costituzionali, per impedire che se ne impossessassero di fatto, e una regolamentazione giuridica della materia. L. TENTONI, *La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia*, in <http://dirittoditutti.giuffre.it/>

dello Stato nella vita interna del partito stesso⁹. Il tema del finanziamento divenne dunque in rilievo con il tema del principio di trasparenza e messo in relazione alla democraticità interna dei partiti, ma insieme a quest'ultima respinto.

Emerge così immediatamente la difficoltà politica di trovare un accordo al fine di regolare i partiti, soprattutto con riferimento alla loro organizzazione interna. Riguardo in particolare al tema del finanziamento, inoltre, il modo in cui l'art. 49 Cost. è stato formulato è certamente compatibile sia con una regolazione minima dell'uso del denaro nelle campagne elettorali, quale aspetto della legislazione elettorale di contorno, sia con la concessione di un finanziamento pubblico nell'ambito o *a latere* di una normativa volta a regolare i partiti politici e a distinguerli dalle altre associazioni politiche. Tuttavia, mentre l'accoglimento del primo modello appare poco coerente rispetto all'esistenza di partiti politici strutturati, l'adozione del seconda trova invece un'insormontabile ostacolo proprio nel timore che il controllo sui bilanci dei partiti, ossia la trasparenza sul reperimento e sull'uso delle risorse economiche, naturale corollario del finanziamento pubblico, possa portare ad un sindacato sulla loro attività interna¹⁰.

In conclusione, si coglie con chiarezza come il dibattito sul finanziamento si sia intrecciato sin dalle origini con il tema della

⁹ Emblematiche le parole del relatore Merlin, pronunciate in apertura del dibattito della medesima seduta: «Ora, tanto l'emendamento del collega Ruggero come l'emendamento del collega Mortati e del collega Sullo e peggio ancora l'emendamento del collega Bellavista vogliono ottenere un controllo interno nella vita dei partiti, che sarebbe quanto meno eccessivo. Bisognerebbe chiederne gli statuti, conoscerne l'organizzazione, chiedere anche (...) i bilanci dei partiti e conoscere i mezzi finanziari di cui essi dispongono. Ora, è possibile tutto questo? È lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità e poi chi eserciterebbe questo controllo? Dovremmo forse prevedere dei commissari nominati dal Governo? La commissione è molto delicata e io esorto l'Assemblea, per il desiderio del meglio, a non provocare il peggio, sollevando ostilità che indubbiamente una proposta di questo genere susciterebbe».

Già l'on. Sullo, nella seduta del 20 maggio 1947, dopo aver ricordato che nel 1945 la Commissione per la Costituzione in Francia aveva proposto di fissare alcune condizioni per il riconoscimento della personalità giuridica dei partiti, tra cui il controllo delle spese e delle risorse, sostenne l'impossibilità "politica" di realizzare tale condizione «perché altrimenti apriremmo una via pericolosa all'ingerenza del potere esecutivo, del potere legislativo o della magistratura nella vita interna del partito, cosicché in uno Stato che adottasse un sindacato di tal genere si potrebbe non permettere affatto che i partiti possano vivere».

¹⁰ G. PASQUINO, *Art. 49 in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca – A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1992, p. 35; P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* dell'*Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 117.

regolamentazione dei partiti e dunque con l'attuazione dell'art. 49 Cost. In particolare la convergenza tra la legislazione in tema di finanziamento pubblico dei partiti e il problema dell'organizzazione interna di essi si riscontra su due diversi piani.

Da un primo punto di vista, muovendo dal presupposto che dove si concentrano le risorse finanziarie si addensa il potere, nello studio delle modalità organizzativa e procedurali più adatte a garantire un ordinamento interno a carattere democratico dovrebbe essere posta particolare attenzione a quali siano gli organi che decidono come spendere le risorse nelle disponibilità dei partiti e sulla base di quali procedure vengono assunte tali decisioni¹¹.

In secondo luogo, i temi del finanziamento pubblico dei partiti e quello della loro regolazione giuridica generalmente si intrecciano in quanto l'introduzione di un sostegno economico statale costituisce un momento dell'istituzionalizzazione dei partiti e, dunque, generalmente, precede o accompagna la loro regolazione giuridica¹². Con ciò si intende non solo l'imposizione ai partiti del riconoscimento della

¹¹ Questo riferimento tra finanziamento pubblico e democrazia interna è messo chiaramente in luce da P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999, fasc. 1, p. 13: «Se invero, secondo il suggerimento di Ernst Fränkel, la componente “plebiscitaria” delle democrazie contemporanee si realizza anzitutto attraverso la democraticità dei processi decisionali all'interno dei partiti, le scelte in tema di finanziamento possono svolgere un ruolo decisivo: si pensi, ad esempio, alla correlazione fra rafforzamento delle tendenze centralistiche degli apparati e finanziamento pubblico, come anche alla “torsione” delle modalità organizzative e decisionali, che può venire dal condizionamento di forti interessi economici o privati o di logiche imprenditoriali (...)».

¹² Sono proprio gli ordinamenti che riconoscono il ruolo dei partiti politici al punto da attribuire loro un finanziamento pubblico che generalmente accompagnano quelle norme con l'introduzione di regole sui partiti. Vari studi hanno infatti dimostrato che l'introduzione del finanziamento pubblico è stato uno dei fattori del processo di regolazione dei partiti (P. MAIR, *Democracy Beyond Parties*, UC Irvine, Center for the Study of Democracy, 2005, in <http://www.escholarship.org/uc/item/3vs886v9>, p. 19; S. SCARROW, *Carrots and Sticks, Chickens and Eggs: Understanding Variations In Party Finance Regulatory Regimes*, Paper prepared for the IPSA/ECPR conference, San Paolo, Brazil, February 16-19, 2001, p. 21) soprattutto là dove esso non è stato legato al processo di democratizzazione (F. CASAL-BÉRTOA – D. R. PICCIO – E. R. EKATERINA, *Party Law in Comparative Perspective*, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, 2012, n. 16, in <http://www.partylaw.leideuniv.nl/uploads/wp1612.pdf>, pp. 3-6). Sarebbe dunque quasi sempre la concessione del finanziamento pubblico a far fare un “salto di qualità” ai rapporti tra partito e Stato, comportando quantomeno la fuoriuscita del partito politico dall'alveo delle associazioni non riconosciute (per un panorama del grado di regolazione giuridica dei partiti vedi il lavoro di D. R. PICCIO, *Party Regulation in Europe: Country Reports*, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, 2012, n. 18).

personalità giuridica come forme di registrazione pubblica dei loro Statuti, ma anche l'assunzione di una struttura organizzativa ritenuta idonea a garantire la democraticità interna¹³.

In questa prospettiva il sistema del finanziamento pubblico può avere un ruolo importante al fine di dare efficacia alle norme sull'organizzazione interna ai partiti. Il legislatore infatti può seguire tre possibili modelli¹⁴.

Innanzitutto, muovendo dal presupposto che solo i partiti che hanno una certa organizzazione interna di carattere democratico siano in grado di contribuire al funzionamento del sistema democratico complessivamente considerato, può decidere di riservare solo ai partiti che rispettano le prescrizioni legislative di attuazione dell'art. 49 Cost. la partecipazione alle competizioni elettorali e, dunque, anche il finanziamento pubblico.

La seconda possibilità è quella di utilizzare il finanziamento pubblico come "contropartita" del rispetto di determinati requisiti di organizzazione. Tutte le forme politiche organizzate potrebbero quindi partecipare alla competizione elettorale, ma sarebbero ammessi al riparto del finanziamento pubblico solo i partiti che adottano certe modalità organizzative e procedurali interne stabilite dalla legge¹⁵. Questo modello determinerebbe che la tutela dei diritti dei singoli nei

¹³ Sembra infatti che di legislazione sui partiti si possa parlare propriamente solo quando il legislatore si spinge a dare una definizione normativa di partito e ad imporre ad esso una specifica disciplina su alcuni aspetti relativi all'organizzazione e alle procedure decisionali interne (sulla difficile ricerca di una definizione di "Party Law", F. CASAL-BÉERTO – D. R. PICCIO – E. R. EKATERINA, *op. cit.*, pp. 3 ss.). In questo caso sono generalmente ammessi al finanziamento pubblico solo i partiti che rispettino tali prescrizioni. Quando invece sono ammessi al finanziamento tutti i soggetti politici che hanno partecipato alle elezioni o ottenuto degli eletti e il legislatore generalmente si "limita" a subordinare il finanziamento pubblico al rispetto di alcune prescrizioni minime (tra cui, ad esempio, l'obbligo di ottenere il riconoscimento giuridico) non sembra si possa parlare di una legge sui partiti. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 36-38.

¹⁴ F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 160-169.

¹⁵ A favore di questa soluzione: A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed., Cedam, Padova, 1992, pp. 360-361 e R. BORRELLO, il quale afferma: «Ci troveremmo, pertanto, dinanzi alla figura giuridica dell'onere anziché a quella dell'obbligo, essendo possibile mantenere la pienezza di autorganizzazione in caso di rinuncia ad entrate di origine pubblica» (*La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 12, p. 1295).

La soluzione proposta è analoga a quella sperimentata a livello europeo con il Regolamento (CE) n. 2004/2003, che prima dà una definizione di partito politico e poi stabilisce che solo i partiti che rispettano quelle prescrizioni siano ammessi al finanziamento.

partiti finisca per costituire un diritto disponibile¹⁶. Tuttavia potrebbe costituire la soluzione più adatta a contesti come quello italiano dove, da una parte si invoca un intervento regolatorio, dall'altra però, poiché i maggiori partiti si reggono su strutture organizzative profondamente diverse¹⁷, si fatica a trovare il consenso su un minimo comune di regole organizzative interne davvero capaci di determinare una discontinuità rispetto al passato.

Una terza soluzione, ancora più “rispettosa” della libertà organizzativa dei partiti, potrebbe infine essere quella di legare solo una parte del finanziamento pubblico al rispetto di alcune specifiche modalità organizzative o procedurali (per esempio nella selezione delle candidature). Il finanziamento pubblico dei partiti potrebbe quindi essere parzialmente ridotto (come sanzione) o aumentato (come premio) per favorire ad esempio il ricorso alle primarie per la scelta dei candidati alle cariche monocratiche¹⁸. Tuttavia, affinché il premio e/o la sanzione producano l'effetto sperato è necessario che siano di una certa consistenza¹⁹.

¹⁶ Il partito potrebbe infatti rinunciare al finanziamento pubblico e fare quello che vuole ma, comunque, la sanzione economica non sarebbe in grado di ripristinare in positivo la violazione dei principi democratici che si realizza all'interno dei partiti. E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989, p. 278; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, p. 110.

¹⁷ S. MERLINI, *op. cit.*, pp. 100-103.

¹⁸ Vedi, nella XVI legislatura, i progetti di legge C. 3809, in cui le primarie sono previste come “obbligatorie”, pena la decurtazione dei finanziamenti pubblici, e C. 4170 e C. 4194, in cui le primarie sono “facoltative”, ma è comunque prevista una riduzione dei contributi nel caso in cui non siano indette.

¹⁹ Anche se le sanzioni economiche sono sempre state troppo basse per essere davvero efficaci, la funzione “promozionale” del finanziamento pubblico è già stata sperimentata dal legislatore statale e regionale per favorire la formulazione di liste improntate al principio della democrazia paritaria, al fine di imporre una presenza più equilibrata di donne e uomini nelle liste elettorali.

Per quanto riguarda la legislazione statale vedi: l'art. 3 della legge n. 90 del 2004 (in seguito confluito nel Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, art. 56), l'art. 1, comma 7, della legge n. 96 del 2012 e l'art. 9 del d.l. n. 149 del 2013.

Per quanto riguarda la legislazione regionale vedi: l'art. 3, comma 3, della l. Regione Puglia n. 2 del 2005; l'art. 3, comma 2, della l. Regione Lazio n. 2 del 2005 e l'art. 3, comma 3, della l. Regione Umbria n. 2 del 2010. Entrambe le disposizioni stabiliscono che «In ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionato si procede all'arrotondamento dell'unità più vicina. I movimenti e partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma sono tenuti a versare alla Giunta regionale l'importo del rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (...), fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito. Il Presidente della Regione determina con proprio decreto

La prospettata necessità di imporre con legge ai partiti l'assunzione di modalità organizzative e il rispetto di procedure decisionali tali da garantire un assetto interamente democratico pone però anche un'ulteriore problema relativo alla difficoltà di ipotizzare i contenuti fondamentali della disciplina legislativa che si intende porre. In altri termini, superato lo scoglio sull'*an*, la difficoltà si attesta sulla linea del *quomodo*. Tale disciplina legislativa deve infatti costruire un delicato e convincente bilanciamento fra le ragioni dell'autonomia dei partiti rispetto allo Stato e quelle dell'"ingerenza democratica"²⁰ di quest'ultimo all'interno dei partiti. Si tratta in sostanza di individuare quali aspetti della vita partitica sono meritevoli di disciplina e quali invece possono e debbono essere rimessi all'autonomia pattizia dei soci. Sul piano metodologico, quindi, una regolamentazione giuridica affidata alla legge è ammissibile in quanto si ispiri ad un criterio di proporzionalità, limitandosi a proteggere determinate situazioni giuridiche meritevoli di tutela costituzionale e non ecceda in una disciplina minuziosa.

L'alternativa estrema (che si ritiene di dubbia compatibilità con la Costituzione vigente) è quella di una sorta di "statuto-tipo", imposto per legge, che fornisca una dettagliata e puntuale regolamentazione della vita interna del partito azzerando ogni margine di autonomia²¹. Tuttavia autorevoli studiosi del tema hanno ben dimostrato che «il modello organizzativo di un partito non è un figurino del tutto astratto da una certa concezione dei rapporti fra il partito e la società, ma

l'ammontare della somma».

²⁰ G. RIZZONI, *Commento all'articolo 49 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, p. 994.

²¹ Mette in guardia acutamente da questo pericolo, F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze, 2009, p. 226. La dottrina è molto sensibile al tema del "bilanciamento" fra i diversi valori in gioco: C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, fasc. 4, p. 3002; S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, p. 711; T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, fasc. 1, pp. 160 ss.; G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, fasc. 1, pp. 144 ss.; G. C. FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, fasc. 3, pp. 253 ss. Sull'opzione di adottare uno "statuto-tipo", vedi S. GALEOTTI, *I partiti politici*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano 1983, pp. 427 ss., in particolare pp. 436 ss.

riflette il retroterra ideologico-culturale di quello»²². Basti pensare che il partito come organizzazione permanente e capillare caratterizza il modello del partito di massa, determinando il problema della democrazia interna, intesa come partecipazione degli iscritti ai processi decisionali e di selezione delle candidature. In altri modelli più recenti, invece, è sufficiente l'adesione al simbolo, al valore politico, alla *leadership*. È per questa ragione che la dottrina concorda sul fatto che non sarebbe ammissibile l'impostazione di uno "statuto-tipo", ma solo di principi generali che consentano la creazione di "metodi democratici" diversi e adeguati alla storia e alle finalità politiche che sono proprie di ciascun partito politico²³, e generalmente tenta di individuare le regole minime fondamentali di democrazia interna, soprattutto quelle necessarie, oltre che a tutelare il singolo nella formazione sociale *ex art. 2 Cost.*, a ricondurre la titolarità del partito ai cittadini, come l'art. 49 Cost. prescrive²⁴.

2. Il disegno di legge Sturzo sul finanziamento dei partiti (1958)

Nella prima metà degli anni Cinquanta il professor Giuseppe Maranini conia l'espressione "partitocrazia" e afferma, in un articolo del 1952, che «la forma di governo creata dalla nostra Costituzione così come da altre costituzioni continentali, approda ad una forma esplicita di partitocrazia, e non di governo parlamentare. La nostra Costituzione vieta ogni mandato imperativo, che legghi il rappresentante alla volontà degli elettori; ma allo stesso tempo la Costituzione e le leggi elettorali creano i presupposti di un ben più temibile mandato imperativo, il quale subordina gli eletti ai loro veri committenti, i quali non sono più gli elettori bensì le direzioni dei partiti. Il Parlamento controlla il Governo ma le direzioni di partito controllano il Parlamento e, attraverso il Parlamento, il Governo; se poi direzione di partito e governo s'identificano, il controllato diventa controllore, con evidente eversione di ogni schema di governo parlamentare»²⁵. La

²² P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano 1982, p. 115.

²³ S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, p. 104.

²⁴ Riprendendo lo spunto che per primo fu di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 133.

²⁵ Lo stesso G. MARANINI, in *Storia del potere in Italia (1848-1967)*,

polemica si arricchisce di ulteriori contributi quando, nel 1957, dopo il congresso di Venezia del PSI, Ignazio Silone interviene su “Tempo presente” per criticare la burocratizzazione dei partiti; sulla stessa rivista appaiono inoltre saggi di Karl Schmidt e Franco Ferrarotti che affrontano il tema.

L’esito necessario di questa “meditazione a più voci” della fine degli anni Cinquanta è un vasto movimento dottrinale per la disciplina dei partiti politici che ispirerà le prime concrete proposte normative, a partire dal progetto Sturzo. Il 16 settembre 1958 il senatore a vita Luigi Sturzo (fondatore del Partito Popolare nel 1919) presenta infatti la prima proposta di legge che delinea una possibile soluzione al problema ponendo in relazione l’esigenza di «moralizzare la vita pubblica» con la necessaria regolamentazione giuridica della figura e dell’attività dei partiti²⁶. Esso si proponeva di assicurare il concorso paritario dei partiti, limitando i finanziamenti suscettibili di condizionarne gli orientamenti e introducendo obblighi di trasparenza e controlli sull’afflusso di denaro. Osservò infatti che per smantellare “la sovrastruttura partitocratica” che condiziona negativamente l’indipendenza del Parlamento era necessario attuare delle riforme e, prime fra tutte, la regolazione delle finanze dei partiti, fino ad allora sostenute esclusivamente attraverso finanziamenti privati²⁷.

Sturzo, nella relazione che accompagnava la proposta²⁸, chiarì ampiamente che ciò che lo guidava era un costante riferimento all’esigenza di moralizzare la vita pubblica e le campagne elettorali contro l’eccessivo dispendio di mezzi finanziari e l’abuso di strumenti organizzativi. Ciò portava alla degenerazione delle procedure elettorali

Vallecchi, Firenze, 1967, parlando della «fame di denaro degli apparati partitici», scriveva inoltre: «Il costo dei partiti in Italia è enorme, schiacciante, ma incontrollabile, perché il loro finanziamento è in massima parte illegale, indiretto e mascherato, come tutti sanno e come affiora in una quantità di casi giudiziari», pp. 380-381 e p. 391.

²⁶ S. VALITUTTI, *Il finanziamento dei partiti*, in *Il Giornale d’Italia*, 25 agosto 1965, p. 1.

²⁷ Nella relazione al suo disegno di legge Sturzo affermava: «è sempre necessario e urgente che una legge regoli le finanze dei partiti, ne proibisca i finanziamenti da parte di enti pubblici e di imprese private, ne renda pubblici i bilanci, fissi il massimo che ciascun candidato possa ricevere ed erogare per le spese elettorali, pena decadenza del mandato. Se non si arriva ad affrontare con coraggio la situazione, non solo le elezioni politiche ma anche le municipali, le provinciali e le regionali saranno inficiate di corruzione».

²⁸ Per il testo completo della reazione di Sturzo e del Disegno di legge n. 124, intitolato “Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative”: A. ALBONETTI, *Lo Stato e i partiti. Il finanziamento della politica*, Gruppo Albatros Il filo, 2013, pp. 257-270.

basate sui voti di preferenza e trasformate, per la mancanza di limitazioni alle spese elettorali, in lotta aperta tra candidati “senza risparmio di colpi”, con conseguente coartazione del corpo elettorale e deformazione dei suoi orientamenti²⁹.

Sturzo evidenziò perciò la preliminare esigenza di una chiara definizione dello “*status* del partito” sul terreno del diritto privato, cioè del riconoscimento della sua personalità giuridica, affinché il partito acquistasse una capacità patrimoniale e processuale attiva e passiva e piena responsabilità verso i propri iscritti e i terzi. L’acquisto della personalità giuridica era previsto dall’art. 1 a seguito del semplice deposito dello statuto (e delle sue eventuali successive modificazioni), firmato dal Presidente e dal Segretario generale, presso la cancelleria del Tribunale competente per territorio³⁰.

Inoltre, accanto a quello dello statuto previsto per il riconoscimento giuridico, era prescritto il deposito di un rendiconto annuale delle entrate e delle uscite (art. 2). Questo obbligo di pubblicità del bilancio (in cui dovevano comparire distinti i contribuenti ordinari da quelli straordinari) si proponeva di indurre i partiti a rinunciare a quei finanziamenti che Sturzo definiva provenienti da «fonti impure»³¹ e che la proposta vietava³². L’elenco dei finanziamenti vietati a cui i partiti dovevano rinunciare era contenuto nell’art. 3.

Il disegno di legge stabiliva inoltre l’obbligo di una particolare contabilità e rendiconto per le spese elettorali. Mentre «l’amministrazione del partito deve tenere speciale contabilità delle spese elettorali politiche e amministrative (...)» (art. 4), i candidati sono obbligati a «presentare alla Cancelleria del Tribunale competente

²⁹ S. VALITUTTI, *I partiti politici e la libertà*, Armando, Roma, 1966, pp. 248 ss.

³⁰ R. CRESPI, *Lo Stato deve pagare i partiti? Il problema del finanziamento dei partiti in Italia*, Sansoni, Firenze, 1971, p. 166.

³¹ Nella relazione alla sua proposta di legge Sturzo scriveva: «Che i finanziamenti siano dati da stranieri, da industriali italiani, ovvero, ancora peggio, da enti pubblici, senza iscrizione specifica nei registri di entrata e uscita, o derivino da percentuali in affari ben combinati (e non sempre puliti), è il segreto che ne rende sospetta la fonte, anche se non siano state violate le leggi morali e neppure quelle che regolano l’Amministrazione pubblica».

³² Tale divieto si riferiva, ancora secondo le parole di Sturzo, a quei «finanziamenti che, per la loro origine e per il loro carattere particolare attenuerebbero la libertà politica dei partiti, poiché li renderebbero consociati a determinate finalità o renderebbero i partiti conniventi in atti illeciti o discutibili per gli enti finanziatori e per gli interessi particolari che da tali enti si intendono assicurare».

un elenco delle offerte ricevute e delle spese sopportate per la propria candidatura» con un limite prestabilito che può essere superato senza ricorrere in sanzioni (art. 6)³³.

L'art. 7 del progetto, infine, attribuiva al cittadino la facoltà di prendere visione degli atti depositati in cancelleria e di fare denuncia al magistrato delle presunte violazioni di legge. I rendiconti presentati venivano equiparati ad atti pubblici e l'occultamento della verità per omissioni e per variazioni di cifre era reputato agli effetti penali come falso in atto pubblico (art. 8).

Tuttavia neanche l'estrema semplicità delle procedure previste dal senatore Sturzo per consentire il riconoscimento giuridico dei partiti fu sufficiente a fugare le preoccupazioni di quanti paventavano che si potesse in tal modo offrire alla maggioranza la predisposizione di strumenti di controllo sui partiti di opposizione³⁴. E il disegno di legge del senatore Sturzo non fece alcun passo avanti³⁵.

Anche se non divenne legge il progetto è interessante perché segna l'inizio di un intenso dibattito sul tema del finanziamento dei partiti, che in seguito si estese anche alla necessità di introdurre il finanziamento pubblico. Quanto a quest'ultimo aspetto l'inizio del dibattito si fa tradizionalmente risalire alla presa di posizione ufficiale della DC, il partito di maggioranza relativa pro-finanziamento pubblico, al convegno di San Pellegrino del 1963³⁶. L'area democristiana, infatti, da una parte sentiva l'esigenza di liberarsi dai condizionamenti dei gruppi che l'avevano sostenuta fino ad allora, dall'altra però non riusciva a radicarsi in militanti numerosi e devoti, per cui aveva bisogno di denaro per consolidare i propri apparati e sostenere le campagne elettorali³⁷.

Sull'idea del finanziamento pubblico venne poi a formarsi

³³ Sturzo spiegava che «il limite delle spese elettorali è necessario per evitare che coloro che sono ben forniti di reddito proprio e di amicizia di persone danarose possano usare il denaro per attirare ammirazione, simpatie e voti a danno di coloro che non si trovano nelle stesse condizioni di agiatezza e di ricchezza, a parte coloro che sanno procurarsi larghi consensi con favori non sempre limpidi e confessabili».

³⁴ Di tali atteggiamenti si fecero interpreti i più prestigiosi esponenti del PCI e del MSI: l'onorevole Togliatti e l'onorevole Almirante.

³⁵ Il progetto Sturzo sarà successivamente ripresentato alla Camera dal deputato D'Ambrosio l'11 novembre 1961, ma non avrà sorte migliore.

³⁶ Si vedano le posizioni favorevoli al finanziamento pubblico espresse al III Convegno nazionale di studio della DC, tenutosi a San Pellegrino Terme nel Settembre 1963, in R. CRESPI, *Lo Stato deve pagare i partiti? Il problema del finanziamento dei partiti in Italia*, Sansoni, Firenze, 1971, pp. 108 ss.

³⁷ G. PASQUINO, Art. 49, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca – A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1992, p. 35.

progressivamente anche il consenso dei socialisti³⁸ e dei repubblicani³⁹.

Tuttavia quel timore di controlli e ingerenze interne, che tanto aveva condizionato tutti i lavori dell'Assemblea costituente, si faceva ancora sentire. In particolare il PCI era ancora piuttosto restio a qualunque intervento statale che potesse intervenire nella vita dei partiti. Ciò è dimostrato dall'intervento, nella seduta della Camera del 30 settembre 1964, dell'on. Laconi, il quale propose di finanziare con denaro pubblico alcune attività dei partiti, purché questi rimanessero liberi nelle proprie decisioni politiche e, soprattutto, purché non vi fosse alcun incisivo controllo su come quel denaro sarebbe stato speso⁴⁰.

3. La legge 2 maggio 1974, n. 195. “Contribuzione dello Stato al finanziamento dei partiti politici”

La spinta decisiva all'iniziativa legislativa in tema di finanziamento pubblico fu determinata dalle indagini della magistratura che all'inizio del 1974 fecero emergere un giro di sovvenzioni che da anni erano versate dalle compagnie petrolifere ai partiti di governo⁴¹. La legge che introdusse in Italia il finanziamento pubblico dei partiti politici venne infatti presentata all'opinione pubblica come un'iniziativa volta a “moralizzare” il sistema del finanziamento ai partiti⁴². Si sosteneva che l'introduzione del

³⁸ Il tema fu toccato da Nenni al XXXIV congresso del partito socialista che si tenne a Milano nel 1961. *Indagine sul partito politico*, a cura dell'ISLE, tomi I e III, Milano 1966 e 1968.

³⁹ Vedi lo schema normativo per un disegno di legge sui partiti elaborato dalla commissione di studi costituzionali del PRI nel 1965, in Camera dei Deputati. Segretariato generale, Servizio Studi, legislazione e inchieste parlamentari, *Il diritto dei partiti in Italia: (1945-1970)*, Roma, 1971, p.395.

⁴⁰ L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra partiti e istituzioni*, Relazione al Convegno di Cadenabbia del 1965 su “Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana”, ora in *Costituzione, partiti e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 126, che racconta che l'on. Laconi propose di finanziare i gruppi parlamentari, che poi avrebbe trasferito i fondi ai partiti, proprio allo scopo di evitare i problemi di copertura *ex art. 81 Cost.* ed evitare il controllo della Corte dei Conti *ex art. 100 Cost.* Si proponeva di controverso la presentazione dei rendiconti delle spese politiche finanziate con denaro pubblico ai Consigli di Presidenza delle due Camere ovvero ad appositi organismi parlamentari.

⁴¹ G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Rizzoli, Milano, 2006, p. 164.

⁴² P. RIDOLA (*Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999, fasc. 1, p. 8), sintetizzando il famoso studio di R. CRESPI sul

contributo statale avrebbe reso i partiti più indipendenti rispetto ai gruppi di pressione privati e, soprattutto, avrebbe scoraggiato la ricerca di finanziamenti illeciti. Tuttavia era soprattutto una legge «in armonia con il carattere consociativo assunto in quegli anni dalla forma di governo» che «stabilizzava una condizione di privilegio dei partiti rappresentati in Parlamento», nella cui ispirazione di fondo «l'istanza di moralizzazione risulta vistosamente sopraffatta da un intento di autodifesa interno al sistema partitico»⁴³. Da questo punto di vista la stessa «costituì, in un certo senso, un punto di approdo storico nel complesso sistema di rapporti che si era stabilito fra i partiti italiani»⁴⁴.

La legge 2 maggio 1974, n. 195 fu infatti approvata a larghissima maggioranza (con la sola eccezione di liberali e radicali)⁴⁵ e in meno di due mesi dalla sua presentazione⁴⁶.

Essa scaturì da due iniziative, una di provenienza socialista (A.C. n. 39, Bertoldi e altri, già presentata nella precedente legislatura e riproposta il 24 maggio 1972), l'altra democristiana (A.C. n. 2860, Piccoli e altri), che determinarono l'inizio di un intenso dibattito sia nel mondo politico che in dottrina⁴⁷. I due progetti di legge muovevano

finanziamento dei partiti in Italia nella prima fase dell'esperienza repubblicana (*Lo Stato deve pagare i partiti? Il problema del finanziamento dei partiti in Italia*, Sansoni, Firenze, 1971), identificava «cinque canali, cui i partiti attingevano il loro fabbisogno finanziario: contributi degli iscritti e dei simpatizzanti; sovvenzioni provenienti da organismi privati esterni (ivi comprese le "provvigioni" su contratti e forniture, pretese dai partiti, allorché essi erano in condizione di influenzare la conduzione delle amministrazioni centrali e locali); distrazioni di pubblico denaro, operate mediante prevaricazioni burocratiche, gestioni fuori bilancio, utilizzazione di "fondi neri" di enti statali e parastatali; redditi di attività affaristiche, industriali e commerciali, controllate dai partiti tramite cooperative, società commerciali ed immobiliari, intermediazioni negli scambi con l'estero; aiuti finanziari dall'estero, sia da parte di governi stranieri che da parte di organizzazioni sindacali o private».

⁴³ P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999 fasc. 1, pp. 8-9. Vedi nota 57.

⁴⁴ S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura dello stesso Autore, Passigli, Firenze, 2009, p. 37.

⁴⁵ Per un quadro delle posizioni politiche rispetto al tema del finanziamento pubblico: G. D'ORAZIO, *Il finanziamento pubblico dei partiti (alcuni interrogativi)*, in *Diritto e società*, 1974, fasc. 2, p. 412.

⁴⁶ La proposta firmata dai capigruppo alla Camera della DC Piccoli, del PSI Mariotti, del PSDI Cariglia e del PRI Reale, presentata il 20 marzo 1974, fu infatti discussa e approvata dall'assemblea della Camera in due sedute (l'8 e il 9 aprile 1974) e poi discussa e approvata dall'assemblea del Senato in una sola seduta (il 17 aprile 1974) trasformandosi in legge il 2 maggio 1974.

⁴⁷ In particolare, a commento critico della proposta di legge Bertoldi: P. ARMAROLI, *Postilla a una proposta di legge sul finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1972, p. 331; A. PIZZORUSSO, *Finanziamento statale dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1972, p. 357.

dal presupposto per cui fosse necessario attribuire ai partiti un finanziamento statale per impedire il finanziamento illecito⁴⁸.

Tuttavia il progetto Bertoldi, pur tenendo conto della necessità storica che i partiti restassero autonomi e indipendenti da qualunque controllo statale⁴⁹, riconosceva la loro personalità giuridica di diritto privato ed imponeva qualche regola organizzativa interna che avrebbe comportato l'introduzione di specifiche disposizioni statutarie⁵⁰.

Il progetto Piccoli, invece, prevedeva il finanziamento statale limitandosi ad introdurre solo qualche blanda forma di controllo sull'uso dei fondi, ma senza scalfire la natura di associazione non riconosciuta del partito politico⁵¹.

La legge n. 195 del 1974, intitolata "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", seguì dunque quest'ultima impostazione⁵². Essa introdusse un finanziamento pubblico diretto

⁴⁸ In particolare nella relazione alla proposta Piccoli si affermava che «la contribuzione volontaria delle quote di iscrizione e delle contribuzioni straordinarie (...) si rivela insufficiente a coprire la lievitazione delle spese e i costi di una organizzazione necessariamente vasta e complessa. Nasce così la tentazione di colmare lo scarto fra spese ed entrate ordinarie attingendo ad introiti straordinari che, sebbene alla lunga possano risultare condizionanti, paiono sovente inevitabili per la necessità di trovare all'esterno i mezzi indispensabili alla sopravvivenza delle formazioni politiche». L'obiettivo della legge, quindi, «consiste nell'assicurare, attraverso una regolare contribuzione pubblica, le condizioni economiche di sopravvivenza dei partiti» in modo da non costringerli «a varcare la soglia del ricorso a finanziamenti straordinari per perseguire i propri fini istituzionali» (o «finanziamenti esterni», riferendosi comunque a mezzi di finanziamento impropri o inconfessabili).

⁴⁹ Nella relazione si chiariva che il finanziamento pubblico non avrebbe comportato come corollario «l'emanazione di una normativa che disciplini la vita interna dei partiti o introduca controlli sul modo in cui vengono impiegati i contributi dello Stato. Ciò perché va salvaguardata ad ogni costo l'esigenza di indipendenza dei partiti da qualsiasi organo autoritativo dello Stato».

⁵⁰ L'art. 5 del progetto Bertoldi prevedeva che: «I partiti che intendono ottenere i contributi (...) devono indicare nel loro statuto gli organi i cui titolari sono abilitati a riscuotere; a questi è conferita, inoltre, la rappresentanza legale dei partiti. All'atto di erogazione del contributo, al partito è comunque riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato». L'art. 9 stabiliva che il partito avrebbe dovuto avere delle organizzazioni rappresentative cui affidare la discussione e l'approvazione del bilancio. Infine secondo l'art. 10 il partito avrebbe dovuto avere un «collegio dei revisori ufficiali dei conti».

⁵¹ Ancora nella relazione al progetto Piccoli infatti si prefigurava l'«instaurazione di forme efficaci di controllo» che dovevano «giungere ad un controllo dell'intero quadro delle entrate dei partiti per asseverare che accanto al finanziamento pubblico non sopravvivano forme scorrette di contribuzioni private idonee a condizionare il gioco politico e a favorire deviazioni e cedimenti nell'azione dei partiti». Ma aggiungendo che «i controlli debbono rispettare la veste privatistica del partito, che deve essere completamente libero di agire sul piano effettuale della realtà politica nei confronti dell'ordinamento giuridico».

⁵² Nella relazione di Giovanni Galloni (tenuta a nome della commissione

composto da due voci di importo consistente⁵³. La prima era attribuita «a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere»⁵⁴ direttamente ai partiti politici su domanda dei rispettivi segretari indirizzata al presidente dalla Camera. I partiti politici che potevano accedere ai contributi per le spese elettorali erano identificati sulla base del risultato elettorale. L'art. 1, comma 3, della legge stabiliva infatti che: «Hanno diritto al contributo i partiti politici che abbiano presentato, con il medesimo contrassegno, proprie liste di candidati per le elezioni della Camera dei deputati in più dei due terzi delle circoscrizioni dei collegi elettorali ed abbiano ottenuto (...) almeno un quoziente circoscrizionale e una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi, ovvero una cifra elettorale nazionale non inferiore al 2 per cento dei voti validamente espressi»⁵⁵

Affari costituzionali della Camera dei deputati il 4 aprile 1974) si affermava tra l'altro che in base all'art. 49 Cost. lo Stato «non può intervenire per disciplinare la organizzazione interna, non può stabilire come il partito deve ordinarsi nel suo interno. Esso invece deve garantire che tutti i partiti abbiano i mezzi necessari per svolgere la loro funzione (...). Se l'autofinanziamento lecito non è sufficiente, deve allora intervenire in funzione integrativa, ma adeguata, il finanziamento pubblico (...). Esso è sostitutivo dei finanziamenti illeciti che vengono vietati, ma è integrativo dei finanziamenti privati che sono alla base della natura associativa della organizzazione (...). La legge in esame non si propone di eliminare le sovvenzioni private, ma lo stato di necessità che costringe i partiti a ricorrervi subordinandosi alle condizioni e ai ricatti dei gruppi di potere. Si tratta di liberare i partiti dalla necessità del finanziamento privato tutte le volte in cui esso è in contraddizione con la funzione costituzionale svolta e gli impone di subordinarsi al potere economico o di farsi strumento di cattiva amministrazione negli enti pubblici». In definitiva «il finanziamento pubblico non richiede né il loro riconoscimento giuridico, né forme di controllo che limitino dall'interno l'autonomia del partito». L'intero testo della relazione alla proposta di legge è riportato in A. COSSUTTA, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 145-181.

⁵³ I contributi ammontavano a una cifra prefissata dalla legge: 15 miliardi di lire quelli «elettorali» e 45 miliardi di lire quelli annuali o «ordinari» (15 miliardi per i gruppi del Senato, 30 miliardi per i gruppi della Camera).

⁵⁴ Tali contributi erano previsti dall'art. 1, che ne determinava l'ammontare e individuava i partiti aventi diritto, e dall'art. 2, che li chiamava «contributi per il rimborso delle spese elettorali» e ne disciplinava le modalità di ripartizione ed erogazione. La formulazione originaria della proposta Piccoli utilizzava il termine «rimborso» anche all'art. 1, che sparì invece nel testo licenziato dalla commissione Affari costituzionali della Camera.

⁵⁵ I requisiti previsti dalla legge n. 195 del 1974 corrispondevano inoltre a quelli previsti dai regolamentari parlamentari del 1971 per la costituzione dei «gruppi autorizzati» o gruppi in deroga: alla Camera dei deputati quelli con meno di venti iscritti purché il gruppo «rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi» (art. 14, comma 2, del regolamento della Camera). Tali deroghe venivano concesse regolarmente in passato, consentendo così al gruppo in quanto tale di partecipare alla ripartizione del

(fatta salva la tutela dei partiti nelle regioni con tutela speciale delle minoranze linguistiche)⁵⁶.

Avevano diritto a tale voce di finanziamento, per usare le espressioni della relazione Galloni, i «partiti aventi carattere nazionale» e i «partiti delle regioni con speciale tutela delle minoranze linguistiche»⁵⁷. La ripartizione dei contributi per le spese elettorali avveniva in proporzione ai voti ottenuti nelle elezioni della Camera, salvo una quota del 15 per cento della somma stanziata che veniva ripartita in misura eguale tra tutti i partiti aventi diritto. È interessante notare che, salvo un acconto iniziale (versato entro trenta giorni dalla proclamazione dei risultati elettorali: l'intera quota del 15 per cento da ripartire in parti uguali e un terzo della somma da ripartire in proporzione ai voti), i contributi venivano erogati, per gli altri due terzi, in «rate annuali per la durata della legislatura».

La seconda forma di finanziamento pubblico era invece conferita «a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti» ai gruppi parlamentari della Camera e del Senato, sulla base di criteri che tenevano conto della consistenza degli stessi⁵⁸. Tali contributi erano corrisposti entro il mese

finanziamento pubblico annuale.

⁵⁶ In base all'art.1, comma 4, della legge n. 195 del 1974: «Hanno diritto, altresì, al contributo i partiti e le formazioni politiche che abbiano partecipato con proprio contrassegno alle elezioni della Camera dei deputati ed abbiano ottenuto almeno un quoziente nelle regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche»

⁵⁷ La discriminazione tra partiti rappresentati e partiti non rappresentati fu allora molto criticata sostenendo che essa costituisse una forzatura democratica della parità delle probabilità, favorendo i primi rispetto ai secondi, e che determinasse un sistema chiuso o tendenzialmente stabilizzato del sistema dei partiti politici. G. D'ORAZIO, *Il finanziamento pubblico dei partiti (alcuni interrogativi)*, in *Diritto e società*, 1974, fasc. 2, p. 426; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 118-119; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, p. 714

Secondo questa lettura la legge n. 195 del 1974, imponendo ai partiti di ottenere degli eletti, finiva infatti per "crystallizzare" il sistema politico esistente anziché favorire il "ricambio". Critiche analoghe erano rivolte al sistema elettorale allora vigente e, in particolare, alla regola prevista per il riparto sul piano nazionale dei seggi residui, in quanto tendeva a sovra-rappresentare alcuni, ben individuati, partiti rispetto ad altri. S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 715; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 44.

⁵⁸ L'art. 3 della legge n. 195 del 1974 stabiliva che: a) il 2 per cento della somma stanziata fosse ripartito in misura eguale tra tutti i gruppi parlamentari; b) il 23 per cento in misura eguale tra le rappresentanze parlamentari dei partiti che avessero una dimensione nazionale e avessero avuto accesso ai rimborsi elettorali, nonché in misura ridotta alle componenti parlamentari dei gruppi misti appartenenti ai partiti presenti nelle regioni con tutela speciale delle minoranze linguistiche; e

di gennaio di ogni anno (a ritroso già a partire dal 1974) su domanda dei presidenti dei gruppi, che erano tenuti a versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso⁵⁹. In sostanza si decise di attribuire il contributo ai partiti tramite i loro gruppi parlamentari valorizzando ulteriormente il ruolo di quest'ultimi come luogo della mediazione politica nella fase della "centralità parlamentare"⁶⁰. Tuttavia tale scelta costituì soprattutto un valido espediente per sottrarre l'uso del denaro ad un controllo esterno⁶¹. Queste somme infatti sarebbero state iscritte nel capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro concernente le spese per il Senato e per la Camera e quindi sottratte alla verifica della Corte dei Conti. Le altre disposizioni della legge n. 195 del 1974 riguardanti i contributi pubblici erano contenute: nell'art. 4 (relativo alle eventuali controversie sulle quali decidevano gli uffici di presidenza delle Camere), nell'art. 5 (relativo all'obbligo di indicare negli statuti e nei regolamenti dei partiti politici e dei gruppi parlamentari i «soggetti, muniti di rappresentanza legale, abilitati alla riscossione») e nell'art. 6 (che vietava ai partiti di cedere le somme esigibili a titolo di contributo e stabiliva che esse non sarebbero state soggette ad alcuna tassa né imposta, diretta o indiretta).

ancora, in misura ridotta, a ciascun gruppo parlamentare diverso dal gruppo misto, che non rappresentasse un partito politico organizzato che avesse partecipato alle elezioni politiche con proprio contrassegno; c) la somma residua fosse erogata ai gruppi parlamentari in misura proporzionale alla loro consistenza numerica.

⁵⁹ Art. 3, ultimo comma, legge n. 195 del 1974. Nel caso del gruppo misto sussisteva l'obbligo di ripartire la stessa somma, non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso, proporzionalmente tra i partiti nella cui lista fossero stati eletti i componenti del gruppo.

⁶⁰ La valorizzazione dei gruppi parlamentari caratterizza tutti gli anni Settanta, come dimostrano anche le riforme regolamentari del 1971. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, pp. 623 ss.

⁶¹ Lo stesso relatore Galloni affermò che: «Il dubbio che un finanziamento pubblico comporti sempre un controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione può essere agevolmente superato» perché «in casi determinati, la legge può escludere la Corte dei Conti dal controllo sulla gestione finanziaria di taluni enti (...). Data la natura degli enti finanziati (i partiti) e le forme con cui il finanziamento avviene (tramite i gruppi parlamentari) sono possibili solo strumenti di controllo pubblico che si risolvono in autocontrollo o in un controllo, forse più efficace, demandato all'opinione pubblica».

3.1. *I finanziamenti illeciti e i controlli sui bilanci nella legge n. 195 del 1974*

La legge del 1974 individuava i finanziamenti vietati ai partiti, sanzionandone penalmente l'eventuale corresponsione e ricezione, e disponeva alcune forme di controllo sui bilanci dei partiti. Tuttavia la mancanza di controlli efficaci (cioè "esterni" al sistema partitico) fu una delle maggiori critiche in sede dottrinale.⁶²

Per quanto riguarda i limiti ai finanziamenti, l'art. 7 della legge n. 195 del 1974 stabiliva a quali soggetti non era consentito finanziare i partiti e a quali soggetti era invece consentito farlo sottostando a determinate condizioni. L'art. 7, infatti, vietava da una parte «i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della Pubblica Amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica, a favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative e di gruppi parlamentari» (comma 1)⁶³; dall'altra «i

⁶² Per un'analisi critica sull'assenza di adeguati strumenti di controllo: E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989, pp. 265-267.

⁶³ All'espressione «da parte della Pubblica Amministrazione», usata dal progetto Piccoli, il testo di legge preferì quella «da parte di organi della Pubblica Amministrazione». L'inciso «ferma restando la loro natura privatistica», che mancava nel progetto, fu aggiunto al fine di salvaguardare la natura giuridica delle società per azioni, per il dubbio sorto in conseguenza del fatto che, nel caso di una partecipazione statale a dette società in misura superiore al 20 per cento, le stesse avrebbero potuto «non essere più considerate società private» (vedi l'intervento fatto dal relatore on. Galloni alla Camera dei deputati nella seduta del 9 aprile 1974. Atti parlamentari dell'Assemblea, Camera dei deputati, VI legislatura, vol. XIV, p. 14.212). L. BALSAMO, *I reati di illecito finanziamento ai partiti politici. Insieme a dubbi e contraddizioni il sospetto di una assurda disparità di trattamento tra politici e amministratori locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1994, fasc. 12, p. 1556.

In sede di emendamento e approvazione l'espressione «raggruppamenti interni di partito, organizzazioni di partito» fu inoltre sostituita con quella di «loro articolazioni politico-organizzative», perché come spiegava l'on. Galloni «è evidente che sono le articolazioni previste negli statuti di partito ad assumere un rilievo ed un significato ai fini dell'applicazione della legge» (intervento dell'on. Galloni, *cit.*). Sono quindi articolazioni politico-organizzative tutti quegli organi le cui attività sono previste e disciplinate nello statuto di un partito perché, solo l'essere previsto in esso, comporta l'appartenenza al partito e in definitiva la possibilità di identificare quella attività quale destinataria del finanziamento lecito o meno. In particolare la dottrina ha stabilito che la locuzione in esame indica sia le strutture organizzative territoriali (sezioni, federazioni, cellule), sia le organizzazioni collaterali costituite considerando determinati fini (volontariato, stampa di partito) o particolari gruppi di persone (associazioni giovanili), purché tra queste e il partito esista un raccordo istituzionale che consenta di considerarle sua diretta promanazione. G. BALICE, *I reati di illecito*

finanziamenti o i contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, da parte di società non comprese tra quelle previste nel comma precedente in favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative o gruppi parlamentari, salvo che tali finanziamenti o contributi siano stati deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio e sempre che non siano comunque vietati dalla legge» (comma 2).

L'art. 7, comma 3, introdusse inoltre il reato di finanziamento illecito dei partiti stabilendo che: «Chiunque corrisponde o riceve contributi in violazione dei divieti previsti nei commi precedenti, ovvero, trattandosi delle società di cui al secondo comma, senza che sia intervenuta la deliberazione dell'organo societario o senza che il contributo o il finanziamento siano regolarmente iscritti nel bilancio della società stessa, è punito, per ciò solo, con la reclusione da 6 mesi a 4 anni e con la multa fino al triplo delle somme versate in violazione della presente legge»⁶⁴.

Per quanto riguarda il controllo sui bilanci dei partiti, la legge n. 195 del 1974 impose sia la pubblicazione dei bilanci, sia la sottoposizione degli stessi ad un controllo da parte dei Presidenti di Assemblea (organi politici, anche se posti in una posizione di "garanzia")⁶⁵, in quanto parte dei finanziamenti sarebbero arrivati ai

finanziamento ai partiti. Depenalizzazione, referendum abrogativo e nuova disciplina delle campagne elettorali, in *Rivista penale dell'economia*, 1994, fasc. 3-4, p. 364.

⁶⁴ Relativamente a tale comma sono state apportate dal Parlamento tre modifiche rispetto al testo del progetto Piccoli. La prima riguarda l'inasprimento della pena: prevista originariamente nella reclusione da sei mesi a tre anni, è stata elevata nel limite massimo a quattro anni. La seconda riguarda la sostituzione della "clausola di sussidiarietà espressa" («ove non configurino più gravi ipotesi delittuose») con la formula «per ciò solo» che lascia aperta la strada ad un possibile concorso di reati. La terza modifica riguarda infine una diversa formulazione della norma, enunciata con riferimento al soggetto agente. Si passa dalla formula del progetto «le violazioni dei divieti previsti nei commi precedenti (...) sono punite» alla formula attuale. A prima vista la riformulazione con la tecnica tradizionale del «chiunque» sembra essere stata dettata dall'esigenza di far risultare con chiarezza la punibilità del soggetto che corrisponde le sovvenzioni vietate, insieme a quella del soggetto che le percepisce. Nella trasformazione del periodo, tuttavia, proprio in apertura del terzo comma dell'art. 7 si tralascia di richiamare i finanziamenti e si parla solo di contributi, per poi tornare a parlare di «contributi o finanziamenti» più avanti, sempre nello stesso terzo comma, con riferimento all'iscrizione nel bilancio della società. L. BALSAMO, *op. cit.*, pp. 1556-1557.

⁶⁵ La possibilità di affidare il controllo alla Corte dei Conti è stata sempre scartata per il timore di interferenze giudiziarie nella vita interna dei partiti.

Dal punto di vista strettamente costituzionalistico tale scelta è stata giustificata in base ad un'interpretazione restrittiva dell'art. 100, comma 2, Cost., nella parte in cui stabilisce che la stessa «partecipa, nei casi e nelle forme stabilite

partiti per il tramite dei gruppi parlamentari.

L'art. 8 prevedeva specificatamente: l'obbligo per il segretari politici dei partiti che avessero usufruito dei contributi pubblici di pubblicare, entro il 31 gennaio di ogni anno, sul giornale ufficiale del partito e su un quotidiano di diffusione nazionale il bilancio finanziario consuntivo del partito, approvato dall'organo di partito competente e sottoscritto dal responsabile amministrativo del partito⁶⁶ (comma 1); l'

dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria» e, in tal caso, «riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito». Quasi tutti, infatti, concordano sul fatto che il termine «enti» comprenda i soggetti privati (Corte costituzionale, sentenza n. 466 del 1993, anche se nella fattispecie concreta l'ente sottoposto al controllo era partecipato dallo Stato) e che un finanziamento diretto periodico e continuativo, come quello erogato ai partiti, costituisce un beneficio concesso «in via ordinaria» (definizione contenuta all'art. 2 della legge n. 259 del 1958). Tuttavia la disposizione costituzionale ha posto problemi interpretativi in ordine alla competenza della Corte dei Conti, in quanto in primo luogo afferma che tale organo «partecipa» al controllo al fine di riferire in Parlamento, utilizzando una locuzione che sembrerebbe individuare nella Corte dei Conti l'organo più idoneo a svolgere tale attività, ma non necessariamente in via esclusiva. Inoltre, vi è un espresso rinvio alla discrezionalità legislativa («nei casi e nei modi previsti dalla legge»). A. CONTENTI, *Enti sovvenzionati dallo Stato e controllo di gestione: funzione della Corte dei Conti*, Napoli, Giannini, 1983, pp. 352-353. Sembra cioè che il legislatore possa escludere il controllo della Corte dei Conti per riservarlo ad un organo diverso qualora vi siano delle ragioni costituzionali. In questo senso si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 470 del 1997, quando stabilì che «non può reputarsi preclusa l'introduzione di forme di controllo diverse e ulteriori rispetto a quelle puntualmente previste negli artt. 100, secondo comma, (...), purché per esse «sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati»». Con specifico riferimento al controllo sui bilanci dei partiti politici, l'esclusione del controllo della Corte dei Conti dai bilanci dei partiti «sovvenzionati» potrebbe dunque essere giustificata dalla volontà di impedire qualsiasi rischio di interferenza giudiziaria sulle decisioni di spesa dei partiti, che costituiscono inevitabilmente il risvolto delle decisioni politiche, in ossequio al più generale principio di insindacabilità giuridica della discrezionalità politica. Si tratta tuttavia di un rischio davvero ridotto se si considera che il controllo esercitato sui bilanci è di mera veridicità dei dati presenti e non di conformità a vincoli di destinazione. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 191-194.

⁶⁶ Il bilancio doveva essere redatto secondo il modello allegato alla legge. Si trattava di un modello estremamente sintetico, formato da sole cinque voci di entrata (quote associative annuali, contributi dello Stato, proventi finanziari diversi, entrate diverse, atti di liberalità) e cinque voci di spesa (personale, spese generali, contributi alle sedi e organizzazioni periferiche, spese per attività editoriali, di informazione e di propaganda, spese straordinarie per campagne elettorali), con il riepilogo dato dalla differenza fra il totale delle entrate e il totale delle spese. Per la visione del modulo di cui all'art. 8 della legge n. 195 del 1974: A. COSSUTTA, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 142-143. Si trattava perciò di «un bilancio economico a maglie estremamente larghe, certamente non in grado di rappresentare né lo stato patrimoniale né il grado di indebitamento complessivo del partito al centro e alla periferia». E. CHELI, *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova,

obbligo di specificare nella relazione allegata al bilancio le libere contribuzioni di ammontare superiore a un milione di lire, con l'indicazione nominativa delle persone fisiche o giuridiche eroganti (comma 2); la trasmissione di copia del bilancio e dei giornali su cui fosse avvenuta la pubblicazione al Presidente della Camera dei deputati entro il successivo mese di febbraio (comma 3); il controllo della «regolarità della redazione del bilancio» esercitato dal Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, avvalendosi di revisori ufficiali dei conti designati in riunione congiunta dalle conferenze dei presidenti dei gruppi delle due Camere (comma 4); la sospensione del versamento di ogni tipo di contributo pubblico in caso di inottemperanza ai suddetti obblighi o di irregolare redazione del bilancio, fino alla regolarizzazione (comma 5); la previsione delle stesse forme di pubblicità per la rettifica del bilancio irregolare (comma 6).

3.2. *Il referendum del 1978*

A prescindere dalle scelte di merito che vennero compiute, è condivisibile la lettura di chi ha osservato come, dal punto di vista costituzionale, l'approvazione della legge n. 195 del 1974 segnò «una nuova fase nello sviluppo dello “Stato dei partiti”, quella del loro riconoscimento sostanziale, o forse meglio, della loro protezione da parte dell'ordinamento»⁶⁷. Fino ad allora nessuna disposizione legislativa si era occupata dei partiti e, infatti, nella relazione dell'on. Galloni ai progetti di legge Piccoli e Bertoldi, tale legge era stata presentata come un intervento normativo di “attuazione” dell'art. 49 della Costituzione⁶⁸. Il presupposto condiviso era dunque quello di valorizzare la funzione “costituzionale” svolta dai partiti (e non delle altre più fluide forme di partecipazione politica) come mediatori delle istanze societarie rispetto alle scelte politiche compiute all'interno degli organi di indirizzo politico.

Tuttavia l'impostazione di fondo della legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici non contraddisse «al modo in cui i partiti

1985, p.140.

⁶⁷ E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pp. 640 e 647.

⁶⁸ Relazione di Giovanni Galloni (tenuta a nome della commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 4 aprile 1974) riportata da A. COSSUTTA, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 145-181. Vedi in particolare le pp. 146-147.

politici avevano per l'innanzi fissato l'assetto reciproco dei loro rapporti»⁶⁹, in quanto il "riconoscimento" e la "protezione" dei partiti politici da parte dello Stato non comportò anche una qualche modifica negli equilibri dei rapporti tra esso e i partiti⁷⁰. Questo ulteriore passaggio era stato ostacolato, da una parte, dall'esistenza di un monopolio dei partiti nell'organizzazione della partecipazione politica⁷¹, dall'altra, dalla diffidenza reciproca che ancora residuava tra le forze politiche e, in particolare, tra il partito comunista, disposto ad accettare il finanziamento statale purché esso non comportasse alcun controllo sulla vita interna dei partiti⁷², e le altre forze politiche, assai

⁶⁹ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 117.

⁷⁰ Non convince infatti la lettura di chi ha visto nell'approvazione di quella legge il frutto della politica di «disgelo istituzionale che ha segnato gli anni che vanno dal 1967 al 1974, ossia il frutto del processo di reciproco riconoscimento di legittimità». Vedi E. BETTINELLI, *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, in *Il Politico*, 1974, pp. 642 ss., per il quale «una frattura tra le forze politiche "sui valori fondamentali dell'ordinamento" e sulle "regole del gioco" non potrebbe consentire il finanziamento statale ai partiti con un simile grado di "distanza ideologica"». Certamente c'era stata un'evoluzione nei rapporti tra i partiti, il clima politico era di minore conflittualità e ci si stava avviando verso il superamento della *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista, ma la distanza ideologica tra le maggiori forze politiche, da cui scaturiva una diffidenza reciproca, si facevano ancora sentire. E. CHELI, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1972, pp. 463-464.

⁷¹ Non fu infatti sentita la necessità di dare una definizione giuridica al partito politico, bastando a tutti che l'accesso ad entrambe le forme di contribuzione (rimborsi e finanziamento ordinario) fosse legato al criterio della partecipazione alle elezioni politiche e del risultato elettorale.

⁷² Il Partito Comunista Italiano è stato a lungo contrario al finanziamento pubblico ai partiti, perché visto come una via verso la statizzazione dei partiti che avrebbe determinato intromissioni e controlli polizieschi sulla vita interna degli stessi. Quando nel 1974 viene regolamentato per la prima volta, A. COSSUTTA (*Il finanziamento pubblico dei partiti*, Editori Riuniti, Roma, 1974) pone in evidenza il ruolo svolto dai partiti nella democrazia (p. 97) e quanto questa non possa esistere senza la loro presenza. Inoltre ha ben chiaro come ogni partito sia espressione di interessi economici e sociali e trova normale che questi finanzino i partiti stessi (p. 35). Sostiene quindi che un finanziamento pubblico possa «essere elemento importante, anche se non taumaturgico, di risanamento democratico» (p. 98), liberando i partiti dai condizionamenti dei grandi poteri economici e permettendogli di fare autonomamente le proprie scelte (p. 100). Tuttavia Cosutta rileva che il finanziamento pubblico deve essere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'autofinanziamento dei partiti da parte degli iscritti e dei simpatizzanti e, soprattutto, deve essere un contributo indiretto: non quindi una somma di denaro, bensì facilitazioni ai partiti nello svolgere il ruolo democratico che gli viene attribuito dalla Costituzione (p. 21). Inoltre, condannando un tipo di «controllo burocratico, fiscale, poliziesco», sostiene che l'unico controllo che può essere accettato e sollecitato «in quanto è l'unico controllo imparziale e sicuro, è quello degli iscritti, degli elettori, di tutta l'opinione pubblica che giudica il partito per quello che è, per quello che fa e quindi anche per il modo in cui usa il denaro» (pp. 101-102).

bisognose del contributo pubblico.

Dunque, nonostante l'introduzione di un intervento economico dello Stato a sostegno dei partiti, il regime giuridico di essi non cambiò (non vi fu riconoscimento della personalità giuridica dei partiti, che restarono soggetti al regime delle associazioni non riconosciute); non vi fu alcuna imposizione statutaria volta ad imporre un minimo di organizzazione democratica interna ai partiti o più funzionale ad una maggiore trasparenza della vita interna (ad eccezione dell'obbligo di indicare negli statuti dei partiti e nei regolamenti dei gruppi i soggetti, muniti di rappresentanza legale, abilitati alla riscossione dei finanziamenti pubblici); né, infine, fu previsto alcun controllo efficace sull'uso delle risorse pubbliche destinate ai partiti.

Le scelte operate con la legge n. 195 del 1974 si spiegarono quindi alla luce del contesto storico, ma finirono per contraddire in parte la finalità che si intendeva raggiungere. Nelle intenzioni dei promotori si voleva rafforzare l'autonomia politica dei partiti rispetto ai gruppi di pressione eroganti i finanziamenti ed eliminare la prassi dei finanziamenti occulti e illeciti, ma la scarsa trasparenza e l'assenza di controlli efficaci impedirono di raggiungere quegli obiettivi⁷³.

La legge n. 195 del 1974 resistette comunque senza sostanziali modifiche⁷⁴ anche al *referendum* abrogativo promosso sulla totalità della stessa dal Partito radicale, dichiarato ammissibile con la sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 1978⁷⁵. La consultazione

⁷³ E. CHELI, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1972, pp. 453.

⁷⁴ Fino al 1981 l'unico intervento normativo fu quello (su cui tutti concordarono) relativo all'attribuzione del finanziamento pubblico annuale ai partiti rappresentativi di minoranze linguistiche tutelate dagli statuti delle regioni speciali. Vedi la legge 16 gennaio 1978, n. 11, il cui articolo unico va a modificare l'art. 3 della legge n. 195 del 1974 sostituendo le parole «e le componenti parlamentari dei Gruppi misti appartenenti ai partiti di cui al quarto comma dell'articolo 1» con «e le componenti parlamentari dei Gruppi misti appartenenti ai partiti e alle formazioni politiche che abbiano partecipato con proprio contrassegno alle elezioni nelle regioni di cui al quarto comma dell'articolo 1». Come disse il relatore al Senato si trattava di porre rimedio ad una lacuna della legge n. 195 rispetto all'ipotesi (verificatasi in concreto nella regione Valle d'Aosta, a seguito dei risultati delle elezioni politiche del 1976) che «una formazione politica regionale potesse conseguire un seggio nelle elezioni per il Senato e nessuno in quelle per la Camera», e quindi essere esclusa dalla ripartizione dei contributi annuali.

⁷⁵ In tale sentenza la Corte costituzionale, trovandosi a pronunciare su una molteplicità di richieste referendarie, elaborò per la prima volta una serie di limiti ulteriori all'ammissibilità del *referendum*, «al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma della Costituzione», dai quali si salvarono solo quattro degli otto quesiti presentati dai radicali. Per la bocciatura di tutti i quesiti (tranne quello per l'abolizione della legge sui manicomi) si costituì davanti alla Corte il governo

referendaria si tenne l'11 e 12 giugno 1978, insieme alla consultazione per l'abolizione della legge Reale sull'ordine pubblico, e registrò una partecipazione dell'81,2%, degli aventi diritto al voto⁷⁶. Nonostante le indicazioni a votare "no" provenienti dagli esponenti dei maggiori partiti (Zaccagnini, Berlinguer e Craxi), il 43,6% dei votanti si esprime per l'abrogazione. La legge dunque rimase in vigore, ma l'esito della consultazione costituì il segnale di un primo scollamento tra partiti e cittadini.

4. Il consolidamento del sistema e l'aumento dei contributi pubblici nelle riforme elettorali degli anni Ottanta

Negli anni Ottanta furono approvate nel giro di cinque anni, durante la VIII e la IX legislatura, tre leggi in materia di finanziamento dei partiti che portarono all'aumento dei contributi pubblici in entrambe le forme istituite dalla legge del 1974.

La legge 8 agosto 1980, n. 422, intitolata "Concorso dello Stato nelle spese elettorali dei partiti politici per le elezioni del Parlamento europeo e per i consigli regionali" era una legge-provvedimento retroattiva. Essa dispose un contributo a titolo di concorso nelle spese elettorali a favore dei partiti politici che avessero partecipato alle prime elezioni del Parlamento europeo, svoltesi il 10 giugno 1979 (art. 1), e di quelli che avessero partecipato alle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali a statuto ordinario, svoltesi l'8 e 9 giugno 1980 (art. 2). I due contributi, erogati in un'unica soluzione, erano ciascuno di importo pari a 15 miliardi di lire e venivano ripartiti tra i partiti che avessero ottenuto almeno un rappresentante eletto al Parlamento europeo o un consigliere eletto in una regione (il 20 per cento in misura uguale, l'80 per cento in proporzione ai voti ottenuti).

La legge 18 novembre 1981, n. 659, intitolata "Modifiche ed

Andreotti, che nella memoria dell'Avvocatura dello Stato sostenne in particolare l'inammissibilità del quesito abrogativo della legge sul finanziamento pubblico in quanto la richiesta avrebbe riguardato una «legge finanziaria connessa alla legge di bilancio». Tuttavia la Corte respinse l'opposizione affermando che: «Le leggi di bilancio cui si riferisce l'art. 75 (...) non vanno infatti confuse con le innumerevoli leggi di spesa, del genere di quella concernente il finanziamento dei partiti politici. E questo stesso atto, d'altra parte, non può neppure esser fatto rientrare fra le leggi finanziarie, intese nel senso più proprio del termine».

⁷⁶ Per alcuni dati sulla tornata referendaria del 1978: A. CHIMENTI, *Storia dei referendum: dal divorzio alla riforma elettorale, 1974-1999*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 46-48.

integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici”, può essere considerata la seconda legge italiana sul finanziamento pubblico dei partiti. Tuttavia, a differenza della legge n. 195 del 1974, la sua approvazione ebbe un *iter* molto tormentato, rallentato dall'ostruzionismo del gruppo radicale. Il progetto di legge di iniziativa governativa, dopo essere passato più volte da un ramo all'altro del Parlamento, venne infatti approvato dopo un anno e mezzo con l'opposizione dei soli radicali⁷⁷.

La legge del 1981 costituì la più importante riforma di quella del 1974, a cui si affiancò senza però sostituirla. Adottando infatti una tecnica di stratificazione delle fonti normative, intervenne solo in parte con modifiche e abrogazioni espresse. In particolare, adottò disposizioni “integrative” (che richiedevano la lettura coordinata di due distinti atti legislativi) riguardo a due profili: da una parte, per elevare le somme da erogare a titolo di finanziamento pubblico; dall'altra, per ridisegnare le proporzioni e le modalità con cui erano ripartite le somme a titolo di concorso nelle spese elettorali.

Quanto al primo aspetto la riforma del 1981: aumentò l'entità del finanziamento statale a titolo di contributo ordinario dei partiti e di concorso nelle spese sostenute per le elezioni politiche⁷⁸; introdusse in modo permanente il contributo a titolo di concorso nelle spese per la elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo (art. 3, comma 2) e per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario o speciale (art. 1, comma 1); e assegnò a posteriori un contributo in riferimento alle ultime elezioni svoltesi in ciascuna regione a statuto speciale prima della legge n. 422 del 1980 (art. 2, comma 1).

In particolare, furono stanziati venti miliardi di lire per ciascuna tornata elettorale regionale, stabilendo che tale somma sarebbe dovuta essere suddivisa per ciascuna regione in base alla proporzione tra la popolazione del territorio regionale interessato e la popolazione del territorio nazionale (art.1, comma 2)⁷⁹. Altri quindici miliardi furono stanziati per ogni tornata elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo a favore di ogni partito che avesse ottenuto almeno un

⁷⁷ Vedi resoconto delle sedute della Camera nn. 390 del 12 ottobre 1981 e 391 del 15 ottobre 1981 e del Senato n. A-327 del 10 novembre 1981.

⁷⁸ Con l'art. 3, comma 1, della legge n. 659 del 1981 il contributo per l'attività ordinaria dei partiti venne elevato a più di 72.630 milioni di lire per l'anno 1980 (dunque, retroattivamente) e a 82.866 milioni di lire per l'anno 1861 in avanti.

⁷⁹ In base all'art. 1, comma 3, legge n. 659 del 1981 a tale contributo avevano diritto i partiti che avessero avuto «almeno un proprio candidato eletto e, in caso di elezioni concomitanti, almeno un proprio candidato eletto in una delle regioni».

candidato eletto (art. 3, comma 2). Infine, per quanto riguarda le elezioni già svoltesi nelle regioni a statuto speciale, furono stanziati ulteriori cinque miliardi di lire attribuiti alle singole regioni in proporzione al numero dei votanti (art. 2, commi 1 e 3)⁸⁰.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la legge, oltre a dare anche alle formazioni politiche espressive delle minoranze linguistiche la possibilità di accedere alla contribuzione pubblica (art. 3, comma 5) e a ridurre la quota minima del trasferimento dai gruppi ai partiti dal 95 al 90 per cento (art. 3, comma 6), stabilì che il 20 per cento (non più il 15) dei contributi per il concorso nelle spese elettorali sarebbe stato ripartito in modo eguale fra i partiti che ne avessero avuto diritto (art. 3, comma 3, lett. *a*), mentre la somma residua in proporzione ai voti ottenuti (art. 3, comma 3, lett. *b*). Inoltre, relativamente alle modalità di erogazione dei contributi, fu stabilito che l'erogazione avvenisse in un'unica soluzione entro trenta giorni dalla proclamazione dei risultati⁸¹ (eliminando così le «rate annuali per la durata della legislatura» previste in origine per il rinnovo delle Camere) e si confermò che i finanziamenti sarebbero stati erogati dal Presidente della Camera⁸².

Infine la legge 8 agosto 1985, n. 413, intitolata “Aumento del contributo dello Stato a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute dai partiti politici”⁸³: aumentò da 15 miliardi a 30 miliardi lire il contributo dello Stato per il rinnovo delle due Camere (art. 1, comma 1) e per le elezioni europee⁸⁴; incrementò il contributo per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario o speciale da 20 miliardi a 40 miliardi di lire, a decorrere dalle elezioni regionali che si erano svolte nel maggio 1985 (art. 1, comma 2); e aggiunse dopo il quarto comma dell'art. 3 della legge n. 659 del 1981 un ulteriore

⁸⁰ In base all'art. 2, comma 2, legge n. 659 del 1981 avevano diritto a tale contributo i partiti che, almeno in una regione, avessero avuto un proprio candidato eletto.

⁸¹ Art. 3, comma 4, legge n. 659 del 1981.

⁸² Art. 3, comma 3, legge n. 659 del 1981. Il Presidente della Camera rimase così “al centro” della gestione del finanziamento pubblico ai partiti, anche con riferimento alla ripartizione dei contributi delle spese sostenute per le campagne elettorali regionali ed europee.

⁸³ Questa legge venne approvata in commissione in sede legislativa sia alla Camera sia al Senato nel giro di una quarantina di giorni.

⁸⁴ L'art. 2 della legge n. 413 del 1985 stabiliva che ad integrazione del contributo di 15 miliardi di lire *ex art. 3, comma 2, legge n. 659 del 1981*, i partiti politici avrebbero avuto diritto ad un altro contributo di 15 miliardi di lire «a titolo di ulteriore concorso nelle spese elettorali sostenute per le elezioni del Parlamento europeo del 17 giugno 1984».

comma riguardante le condizioni per l'erogazione dei contributi regionali⁸⁵.

4.1. Le modifiche alle norme sui finanziamenti illeciti e sui bilanci dei partiti

L'approvazione della legge n. 659 del 1981 fu però dettata soprattutto dall'esigenza di imporre maggiori regole di responsabilità e di trasparenza finanziaria⁸⁶. Oltre all'aggiornamento dell'iniziale importo del finanziamento pubblico ordinario e alle nuove forme di contribuzione elettorale, all'art. 4 conteneva infatti importanti disposizioni volte a definire meglio e rafforzare le fattispecie penali di finanziamento illecito dei partiti, gli obblighi di pubblicità del finanziamento privato, gli obblighi relativi alla redazione e pubblicazione dei bilanci consuntivi e i poteri di controllo dei Presidenti delle Camere sulla regolarità dei bilanci.

Per quanto riguarda i bilanci si sostituì innanzitutto la scarsa disciplina contenuta nella legge del 1974 sulla redazione degli stessi da parte dei partiti e sui loro controlli, abrogandone l'art. 8⁸⁷ e introducendo nuove regole.

L'art. 4 della legge n. 659 del 1981 prevedeva infatti: la pubblicazione del bilancio finanziario consuntivo sul giornale ufficiale di partito e su un quotidiano nazionale entro il 31 gennaio⁸⁸ di ogni

⁸⁵ L'art. 3 della legge n. 413 del 1985 aggiungeva infatti all'art. 3 legge n. 659 del 1981 un ulteriore comma a norma del quale, entro 30 giorni dalla proclamazione dei risultati, il presidente del consiglio regionale era tenuto a comunicare alla Presidenza della Camera dei deputati i voti ottenuti da tutte le liste che avessero partecipato alla consultazione elettorale, la copia del verbale dell'ufficio centrale circoscrizionale relativo all'accettazione dei contrassegni di lista che avessero ottenuto almeno un candidato eletto nel consiglio regionale e copia dei contrassegni medesimi, nonché l'elenco delle liste che avessero ottenuto almeno un candidato eletto nel consiglio regionale.

⁸⁶ Come si legge nella relazione dell'on. Gitti, per conto della I Commissione, alla Camera dei deputati: «È stato più volte notato che l'esistenza del finanziamento pubblico ai partiti (e più esattamente del contributo pubblico al finanziamento dei partiti) non elimina di per sé il rischio e la realtà di finanziamenti illeciti: è vero, ma tale constatazione - che preoccupa e inquieta - non intacca la validità delle ragioni costituzionali e politiche che propriamente legittimano il concorso finanziario dello Stato. Da essa semmai, discende l'urgenza di una normativa più rigorosa, come proposto con il testo in discussione. Ma soprattutto, il dovere di una risposta politica, che - nella rispettiva autonomia - spetta alle forze politiche e ai loro esponenti, chiamati a dare nella concretezza e trasparenza della loro azione politica, autentica legittimazione al ruolo che la legge riconosce».

⁸⁷ Art. 4, comma, comma 16, legge 659 del 1981.

⁸⁸ L'art. 4, comma 1, lett. a, della legge n. 413 del 1985 sostituirà le parole

anno, secondo un modello approvato dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica (comma 7)⁸⁹; l'obbligo di allegare al bilancio una relazione più dettagliata, dovendosi illustrare analiticamente le proprietà immobiliari, le partecipazioni del partito a società commerciali, la titolarità di imprese e i redditi comunque derivanti da attività economiche, la ripartizione dei contributi statali tra organi centrali e periferici, «da effettuare secondo le percentuali e i criteri stabili dagli organi statuari competenti di ciascun partito» (comma 8), e le eventuali libere contribuzioni di ammontare annuo superiore a lire cinque milioni erogate al partito, alle articolazioni politico-organizzative, ai raggruppamenti interni e ai gruppi parlamentari (comma 9, primo periodo)⁹⁰; la sottoposizione del bilancio alla «certificazione» da parte di un collegio composto da tre revisori dei conti iscritti all'albo professionale da almeno cinque anni e nominati dal Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato, «entro una rosa di almeno nove nomi, disegnati in base alle regole interne di ciascun partito»⁹¹; il potere di accesso del collegio (anche disgiuntamente, su delega del collegio stesso) ai libri e alle scritture contabili, che dovevano essere tenuti secondo le norme di un'ordinata contabilità, e ai correlativi documenti amministrativo-contabili; e l'obbligo di conservare libri, scritture e documenti per almeno cinque anni dalla data di presentazione del bilancio (comma 10); la trasmissione al Presidente della Camera entro il 28 febbraio⁹²

«31 gennaio» con le parole «31 marzo».

⁸⁹ Inoltre l'art. 4, comma 1, lett. *b* della legge n. 413 del 1985 aggiungerà, dopo il comma 7 dell'art. 4 della legge n. 659 del 1981, ulteriori commi di cui il primo prevedeva in particolare la possibilità del Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, di esentare i partiti dall'obbligo di pubblicazione «qualora sia comprovato che la spesa relativa superi il 20 per cento del contributo dello Stato».

⁹⁰ L'art. 4, comma 1, lett. *c*, della legge n. 413 del 1985, aggiungerà al comma 9 dell'art. 4 della legge n. 659 del 1981 ulteriori periodi che stabilivano l'obbligo di allegare al bilancio una specifica relazione sulle spese sostenute per le campagne elettorali («da cui risultino analiticamente le spese per pubblicità editoriali e radiotelevisive, per manifesti, stampati e altri materiali di propaganda, per manifestazioni e ogni altra attività connessa con le campagne elettorali»), indicando anche la ripartizione dei contributi statali percepiti a titolo di concorso nelle spese elettorali tra organi centrali e periferici «da effettuare secondo i criteri stabiliti dagli organi competenti di ciascun partito».

⁹¹ L'art. 1 della legge n. 22 del 1982 sostituirà tale periodo con quello per cui «Il bilancio deve essere certificato da un collegio composto da tre revisori dei conti iscritti nell'albo professionale da almeno cinque anni e nominati in base alle regole interne di ciascun partito».

⁹² L'art. 4, comma 1, lett. *a*, della legge n. 413 del 1985 sostituirà le parole «28 febbraio» con le parole «30 aprile».

della copia del bilancio e della relazione illustrativa, sottoscritti dal responsabile amministrativo, della relazione dei revisori dei conti, da essi sottoscritta, e dei giornali ove fosse avvenuta la pubblicazione (comma 11); il controllo del Presidente della Camera della regolarità della redazione del bilancio e delle relazioni, avvalendosi di un «comitato tecnico», composto da revisori ufficiali dei conti iscritti nell'albo da almeno cinque anni e nominati all'inizio di ogni legislatura (sempre in riunione congiunta delle conferenze dei capigruppo), che aveva la possibilità di «richiedere ai responsabili amministrativi dei partiti chiarimenti nonché l'esibizione dei libri, delle scritture e dei documenti», con obbligo del segreto, e redigeva al termine un rapporto (comma 12); l'obbligo di pubblicare i bilanci dei partiti, le relazioni allegate, il rapporto del comitato tecnico per il controllo di regolarità e le rettifiche di bilancio irregolare, in un supplemento speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica (comma 14).

In caso di inosservanza dell'obbligo di dichiarare nella relazione allegata al bilancio consuntivo le libere contribuzioni di ammontare annuo superiore a cinque milioni di lire, l'importo del contributo statale per il finanziamento ordinario dei partiti sarebbe stato decurtato in misura pari al doppio di quella delle contribuzioni libere non dichiarate⁹³; invece, in caso di inottemperanza agli obblighi o di irregolare redazione del bilancio, il versamento di ogni contributo statale sarebbe stato sospeso con decreto del Presidente della Camera e del Presidente del Senato secondo la rispettiva competenza fino alla regolarizzazione⁹⁴.

Anche se l'intervento del 1981 fu dettato dalla volontà di aumentare la trasparenza, i risultati furono ben diversi.

In primo luogo, i Presidenti di Assemblea approvarono un modello di "bilanci" assai simile a quello precedentemente in vigore⁹⁵: ancora una volta si mettevano insieme alcune voci dello stato patrimoniale e del conto economico e non si consentiva affatto di conoscere la quantificazione delle proprietà immobiliari, la situazione

⁹³ Art. 4, comma 9, secondo periodo, legge n. 659 del 1981.

⁹⁴ Art. 4, comma 13, legge n. 659 del 1981, il quale però rinviava alla legge n. 195 del 1974, nella parte in cui prevedeva che la somma fosse depositata in banca e le eventuali controversie decise dagli uffici di presidenza di Camera e Senato.

⁹⁵ Il modello di bilancio fu approvato dapprima con d.P.C.M. del 14 gennaio 1982 e quindi sostituito con quello approvato con d.P.C.M. del 28 luglio 1982 (poi modificato con d.P.C.M. del 31 luglio 1991).

debitoria e creditoria, etc.⁹⁶ In secondo luogo, anche se l'intenzione era quella di rendere più efficaci i controlli, per esempio prevedendo che i bilanci fossero "certificati", essi restarono tutti interni al partito in quanto affidati a soggetti di nomina politica⁹⁷.

Inoltre, ancora l'art. 4 della legge n. 659 del 1981 intervenne sui divieti, sulle sanzioni e sugli obblighi di trasparenza.

Innanzitutto, poiché alcuni imputarono certi episodi di corruzione al fatto che l'ordinamento nulla prevedeva in merito al finanziamento delle campagne elettorali dei singoli candidati, si estesero i divieti già previsti dall'art. 7 della legge n. 195 del 1974 ai finanziamenti e contributi in qualsiasi forma o modo erogati, anche indirettamente: ai membri del Parlamento nazionale; ai membri italiani del Parlamento europeo; ai consiglieri regionali, provinciali e comunali; ai candidati alle predette cariche; ai raggruppamenti interni dei partiti politici (le c.d. correnti, prima del tutto escluse dall'area di operatività della legge e perciò divenute strumento utilizzato per compiere le operazioni più scandalose)⁹⁸; e a coloro che rivestissero cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici⁹⁹. Allo stesso tempo l'art. 3, comma 7, abrogò l'art.

⁹⁶ Sulla natura e i limiti dell'attività di controllo sui bilanci dei partiti e sulla «incompletezza» dei bilanci stessi vedi le considerazioni offerte dal comitato tecnico nei rapporti pubblicati in Gazzetta Ufficiale n. 66 del 1993 e n. 151 del 1994, citati da L. CIAURRO, *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in *Nuovi studi politici*, 1995, fasc. 2, pp. 105-107.

⁹⁷ Peraltro, già l'anno successivo, l'art. 1 della legge n. 22 del 1982 modificò la norma sulla scelta dei revisori dei conti chiamati a "certificare" il bilancio, stabilendo che fossero nominati in base alle regole interne di ciascun partito. Vedi nota 91.

⁹⁸ G. SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, Cedam, Padova, 1990, p. 59.

⁹⁹ Art. 4, comma 1, legge n. 659 del 1981, come modificato dall'art. 3 della legge 27 gennaio 1982, n. 22, che ha esteso i divieti previsti dall'art. 7 della legge n. 195 del 1974 ai finanziamenti e ai contributi erogati a favore di coloro che rivestono nei partiti politici cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale. Infatti, l'art. 4 della legge n. 659 del 1981, nel prevedere l'estensione dei predetti divieti, aveva fatto riferimento solo a coloro che rivestissero tali cariche a livello regionale, provinciale e comunale, omettendo di fare riferimento anche al livello nazionale.

In tal modo vennero integrate le fattispecie penali di "illecito finanziamento pubblico dei partiti" e di "il reato di illecito finanziamento societario" previsti dalla legge n. 195 del 1974. La scelta, che rispondeva ad una critica che la dottrina aveva mosso alla legge del 1974 (A. PIZZORUSSO, *Finanziamento statale dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1972, p. 364), fu quindi assai discussa: vedi la dettagliata ricostruzione del dibattito parlamentare in R. DE LUCA, *La nuova normativa del finanziamento dei partiti*, Cedam, Padova, 1983, pp. 51 ss.

156 del TU delle leggi di pubblica sicurezza (n. 773 del 1931), che subordinava la raccolta di fondi ad alcune specifiche finalità, escludendo quella politica, e comunque previa autorizzazione del questore¹⁰⁰.

Inoltre l'art. 4, comma 2, introdusse, oltre alla sanzione penale, una sanzione pecuniaria amministrativa (consistente nella decurtazione del contributo statale annuale nella misura pari al doppio delle somme illegittimamente percepite) per i partiti, le loro articolazioni politico-organizzative o i gruppi parlamentari che avessero ricevuto finanziamenti in violazione, accertata con sentenza passata in giudicato, delle norme vigenti.

Per quanto riguarda specificatamente gli obblighi finalizzati a rendere più trasparenti i contributi privati ricevuti dai partiti, per sottoporre ad un regime di pubblicità le elargizioni private, venne introdotta l'obbligo di «dichiarazione congiunta» e una nuova figura di reato (il reato di omessa dichiarazione o di dichiarazione per somme o valori inferiori al vero). Nel caso di erogazione di finanziamenti o contributi ai soggetti di cui all'art. 4, comma 1, per un importo che nell'anno superasse i cinque milioni di lire (sotto qualsiasi forma, compresa la messa a disposizione di servizi), il soggetto che li erogava e quello che li riceveva erano tenuti a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento, depositato presso la Presidenza della Camera dei deputati ovvero a questa indirizzato con raccomandata con avviso di ricevimento¹⁰¹. In caso di contributi o finanziamenti di provenienza estera (per la prima volta considerati, e nel senso della loro ammissibilità) l'obbligo della dichiarazione era invece posto solo a carico del soggetto percepiente¹⁰². Inoltre l'art. 4,

¹⁰⁰ La disposizione era già stata sottoposta al controllo della Corte costituzionale per contrasto anche con l'art. 49 Cost., anche se la questione era stata dichiarata infondata. La Corte aveva rilevato che la norma era carente nella parte in cui limitava la possibilità di raccogliere fondi rispetto ad alcune finalità, ma aveva ritenuto di non poter intervenire senza invadere la sfera di discrezionalità legislativa. Quanto alla necessità di ottenere l'autorizzazione del questore, la stessa aveva osservato come i diritti di libertà non potessero svolgersi senza limiti e controlli e che l'art. 156 del TU delle leggi di pubblica sicurezza era appunto la norma che l'ordinamento giuridico poneva per la delimitazione, e quindi per l'ordinato e pacifico svolgimento, dei diritti di libertà (Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 1957, confermata dalle successive ordinanze n. 68 del 1958 e n. 54 del 1959). Le medesime argomentazioni vennero ribadite nella sentenza n. 12 del 1972.

¹⁰¹ Art. 4, comma 3, legge n. 659 del 1981, il quale tuttavia aggiunge che «La disposizione non si applica per tutti i finanziamenti direttamente concessi da istituti di credito o da aziende bancarie, alle condizioni fissate dagli accordi interbancari».

¹⁰² Art. 4, comma 4, legge n. 659 del 1981.

comma 5, stabiliva che l'obbligo di dichiarazione dovesse essere adempiuto entro tre mesi dalla percezione del contributo o finanziamento; e nel caso di contributi o finanziamenti erogati dallo stesso soggetto, che soltanto nella loro somma annuale superassero l'ammontare predetto, entro il mese di marzo dell'anno successivo.

Chiunque non avesse adempiuto a tali obblighi o avesse dichiarato somme o valori inferiori al vero sarebbe stato punito con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dal terzo comma dell'art. 28 c.p.¹⁰³.

È possibile quindi individuare tre distinte fattispecie di reato in relazione alla materia del finanziamento ai partiti¹⁰⁴: il reato di illecito finanziamento pubblico dei partiti¹⁰⁵, diretto a colpire i finanziamenti vietati in modo assoluto, provenienti da organi della Pubblica Amministrazione, da enti pubblici e da società con partecipazione pubblica superiore al 20 per cento o loro controllate; il reato di illecito finanziamento societario¹⁰⁶, diretto a colpire i finanziamenti vietati in modo condizionato, provenienti da altri soggetti, non deliberati dagli organi competenti e non iscritti in bilancio; e il reato di omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera previsto dall'art. 4

¹⁰³ Art. 4, comma 6, legge n. 659 del 1981. Tale fattispecie, secondo la giurisprudenza prevalente, deve considerarsi depenalizzata ai sensi dell'art. 32 della legge n. 689 del 1981, secondo il quale «non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda»: V. GREVI, *Davvero da depenalizzare il delitto di finanziamento illecito dei partiti?*, in *Gazzetta giuridica*, 1997, fasc. 30, p. 2 e A. NAPPI, *Nessuna depenalizzazione del finanziamento illecito dei partiti*, in *Cassazione penale*, 1994, fasc. 1, p. 247.

¹⁰⁴ M. CERASE, *In tema di illecito finanziamento ai partiti*, in *Cassazione penale*, 1999, fasc. 9, p. 2682, classifica le figure di reato in tema di finanziamento illecito ai partiti in: la corresponsione e la ricezione di fondi in violazione dei primi due commi dell'art. 7 della legge del 1974; e l'omissione delle comunicazioni al Presidente della Camera previste dai commi 3, 4 e 5 della legge n. 659 del 1981. Riguardo alla prima fattispecie di reato, in realtà, le forme di reato sono due (come nota F. FORZATI, *I fatti d'illecito finanziamento ai partiti politici: prospettive dommatiche e di politica criminale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1996, fasc. 2-3, p. 664): la corresponsione-ricezione da soggetti pubblici, che è un reato *tout court*; e la corresponsione-ricezione in violazione da parte del finanziatore societario dell'obbligo della previa delibera e dell'iscrizione in bilancio.

¹⁰⁵ Fattispecie di reato risultante dal combinato disposto degli artt. 7, commi 1 e 3, della legge n. 195 del 1974 e 4, comma 1, della legge n. 659 del 1981, come modificato dall'art. 3 della legge n. 22 del 1982.

¹⁰⁶ Fattispecie di reato risultante dalla fusione degli artt. 7, comma 2 e 3, della legge n. 195 del 1974 e 4, comma 1, della legge n. 659 del 1981, come modificato dall'art. 3 della legge n. 22 del 1982.

della legge n. 659 del 1981¹⁰⁷.

La tutela delle nuove incriminazioni va ricercata nell'ambito dei soggetti che ricevono sovvenzioni private e delle regole del gioco politico che la nuova normativa ha introdotto per la vita dei partiti, una volta deliberato il contributo dello Stato¹⁰⁸. Tali incriminazioni vogliono infatti colpire non le ineliminabili interferenze tra poteri economici e partiti, ma soltanto quelle occulte e quindi i finanziamenti fatti in violazione delle regole che garantiscono la pubblicità dei negozi societari. Sono dunque i contributi "sotto mano", i vincoli nascosti di carattere economico, i finanziamenti occulti, che vengono considerati pericolosi. I cittadini, iscritti o no al partito, devono essere messi in grado di conoscere i rapporti esistenti tra i detentori del potere economico ed i partiti. Ciò che si voleva tutelare era dunque la trasparenza delle contribuzioni delle società private, che è garanzia di informazione del cittadino e quindi di corretto esercizio del potere sovrano di concorrere a determinare la politica nazionale¹⁰⁹.

Tuttavia tali fattispecie, dopo essere rimaste per anni sostanzialmente inapplicate, saranno riscoperte solo con le inchieste di

¹⁰⁷ Ipotesi di reato diretta a garantire che qualsiasi finanziamento che nell'anno superi i cinque milioni di lire sia comunicato al Presidente della Camera dei deputati mediante dichiarazione congiunta o autocertificazione in base all'art. 4, commi 3, 4 e 5, della legge n. 659 del 1981.

¹⁰⁸ Le disposizioni che puniscono l'illecito finanziamento pubblico dei partiti non sono state emanate a tutela del patrimonio pubblici o della Pubblica Amministrazione. Il patrimonio pubblico, l'imparzialità e la correttezza dell'azione della Pubblica Amministrazione trovano già una ben più rigorosa tutela nel titolo II del libro II del c.p. tra i delitti contro la Pubblica Amministrazione. Analoga premessa vale per la fattispecie il reato di illecito finanziamento societario, che certo non è stata introdotta a tutela del patrimonio sociale o della regolarità della vita del sodalizio o degli interessi dei soci o dei creditori. Altre norme, altre disposizioni provvedono a tanto. L. BALSAMO, *I reati di illecito finanziamento ai partiti politici. Insieme a dubbi e contraddizioni il sospetto di una assurda disparità di trattamento tra politici e amministratori locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1994, fasc. 12, pp. 156-1564.

¹⁰⁹ Alla illiceità dei finanziamenti pubblici non corrisponde, nella previsione legislativa, una analoga illiceità dei finanziamenti provenienti da società private. Le sovvenzioni delle società private sono possibili purché trasparenti. Lo scopo della trasparenza delle contribuzioni delle società private veniva raggiunto con l'obbligo di deliberazione dell'organo competente e con l'iscrizione nel bilancio del contributo o finanziamento, per le società tenute dal codice civile a rendere pubblico il bilancio (escluse dunque ditte individuali, associazioni e società di persone), e con la dichiarazione al Presidente della Camera dei deputati, quale forma di pubblicità interna, che risultava aggiuntiva per i finanziamenti societari ed esclusiva per gli altri (finanziamenti privati non societari). L. BALSAMO, *I reati di illecito finanziamento ai partiti politici. Insieme a dubbi e contraddizioni il sospetto di una assurda disparità di trattamento tra politici e amministratori locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1994, fasc. 12, pp. 1560-1562.

Mani Pulite all'inizio degli anni Novanta¹¹⁰. In tale occasione infatti il finanziamento illecito dei partiti diventerà per la magistratura la chiave per scardinare un sistema diffuso e generalizzato di «corruzione ambientale» (come si disse allora) nei rapporti tra potere politico-amministrativo e potere economico¹¹¹. La magistratura si incaricò di rivelare fino a che punto il finanziamento pubblico non avesse affatto «sostituito» i finanziamenti illegali, ma si fosse trasformato in risorsa meramente «aggiuntiva» rispetto a ben altre fonti di finanziamento. Come sveleranno le inchieste giudiziarie i partiti avevano infatti sfruttato le maglie lasciate aperte dalla normativa sul finanziamento, introdotta con la legge n. 195 del 1974, come modificata e integrata dalla legge n. 659 del 1991¹¹², per ricevere ingenti flussi di denaro per vie occulte¹¹³.

5. Il referendum abrogativo del 1993 e la legge 10 dicembre 1993, n. 515

Con la sentenza n. 30 del 1993 la Corte costituzionale ammise il referendum¹¹⁴ promosso nuovamente dai radicali «diretto alla

¹¹⁰ Vedi Cap. II, nota 66.

¹¹¹ Sul finanziamento illecito dei partiti sono state scritte due monografie: una pre-Tangentopoli di G. SPAGNOLO, *I reati di finanziamento illecito dei partiti politici*, Padova, Cedam, 1990; e una post-Tangentopoli di F. FORZATI, *Il finanziamento illecito ai partiti politici. Tecniche di tutela ed esigenze di riforma*, Napoli, Jovene, 1998.

¹¹² Nonché in modo più limitato dalle leggi nn. 11 del 1978 e 22 del 1982 e, per l'aumento dei fondi statali, dalla legge n. 413 del 1985.

¹¹³ A. VANNUCCI, *Corruzione, partiti e competizione politica: osservazioni sul caso italiano*, in *Quaderni di scienza politica*, 1997, pp. 131 ss.

¹¹⁴ La Corte costituzionale dichiarò ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 3 e 9 della legge 2 maggio, n. 195, come modificati e integrati dalla legge 16 gennaio 1978, n. 11 e dall'art. 3, commi 1 e 6 della legge 19 novembre 1991, n. 659, dichiarata legittima con ordinanza del 15 dicembre 1992 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione, affermando che: «L'iniziativa referendaria è da ritenersi ammissibile sotto tutti i profili. Non si ravvisa, difatti, alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, comma 2, Cost., o desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum abrogativo (cfr. in proposito la sent. n. 16 del 1978). In particolare sussistono i requisiti della chiarezza, univocità e omogeneità del quesito in quanto le disposizioni oggetto del referendum, obiettivamente considerate nella loro struttura e finalità, contengono effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà. Inoltre si deve ricordare che analoga iniziativa referendaria, riguardante la legge n. 195 del 1974, nel suo complesso, fu già dichiarata ammissibile da questa Corte con la sentenza n. 16 del 1978 cit., ma non superò il vaglio degli elettori per non essere stato raggiunto, in occasione delle consultazioni referendarie, il quorum previsto dalla legge. Da tale consultazione sono trascorsi oltre cinque anni e pertanto, anche sotto questo profilo,

abrogazione delle norme che prevedono l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari per l'esplicazione dei loro compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti»¹¹⁵. Tra gli otto quesiti sottoposti al voto popolare il 18 aprile 1993¹¹⁶, quello relativo all'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti fu quello che ottenne la più alta percentuale dei "sì" dell'intera tornata referendaria (a cui partecipò il 77% degli aventi diritto al voto): il 90,3%¹¹⁷.

Inutile era stato il tentativo del governo Amato di varare prima della consultazione referendaria, il 5 marzo 1993, un decreto legge (c.d. decreto Conso, da Giovanni Conso, il Ministro della giustizia che lo propose)¹¹⁸ che avrebbe depenalizzato il reato di finanziamento illecito ai partiti politici (cosiddetto colpo di spugna o, secondo altri, la soluzione politica per uscire da Tangentopoli)¹¹⁹. Il decreto, che

sussistono le condizioni prescritte (art. 38 legge n. 352 del 1970). Va poi precisato che l'attuale iniziativa differisce da quella precedente, avendo un oggetto limitato ai soli artt. 3 e 9 l. n. 195 del 1974 e successive modifiche ed integrazioni, il che non incide sulla chiarezza, univocità e omogeneità del quesito, sia perché le restanti norme della legge hanno autonome funzione, sia perché risulta evidente che alcuni residui riferimenti ai gruppi parlamentari, in essa contenuti, sono del tutto marginali rispetto alla specificità del quesito ed assolutamente inadeguati ad influire in alcun modo sulla comprensibilità della richiesta, essendo ben chiaro all'elettore che egli viene chiamato ad abrogare le norme che prevedono il contributo pubblico annuale ai gruppi parlamentari e, per loro tramite, ai relativi partiti». S. REGASTO, *Nota a C. Cost. 4 febbraio 1993, n. 30*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993 fasc. 1, pp. 215–216, relativamente all'andamento giurisprudenziale in tema di ammissibilità di referendum popolare abrogativo.

¹¹⁵ Si trattava di una iniziativa radicale avviata contemporaneamente alla riproposizione da parte del Comitato Segni del referendum per il sistema maggioritario bocciato dalla Corte costituzionale nel 1991 e ai quesiti promossi dal Comitato Giannini. L'iniziativa differiva perciò da quella del 1978: non concerneva la legge nel suo complesso, ma aveva un oggetto limitato alle sole norme che prevedevano il contributo pubblico annuale di 82.886 milioni. I promotori avevano quindi scelto di non mettere in discussione le norme sui contributi per le spese sostenute in occasione delle diverse elezioni (e di non toccare nessun altro contenuto della disciplina legislativa del finanziamento dei partiti).

¹¹⁶ Relativamente all'oggetto dei vari quesiti referendari: L. PERFETTI, *I referendum del 18 aprile. Tra riforme istituzionali e dell'amministrazione*, in *Aggiornamenti sociali*, 1993, fasc. 4, pp. 256-266.

¹¹⁷ Sulla tornata referendaria del 1993: B. CARAVITA, *I referendum del 1993 tra crisi e riforma del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giurisprudenza Italiana*, fasc. 4, pp. 561 ss. e A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 133 ss.

¹¹⁸ G. TROCCOLI, *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, pp.866-867, nota 11.

¹¹⁹ Tale decreto-legge prevedeva inoltre una nuova disciplina del finanziamento dei partiti. Riprendendo un testo approvato in sede referente dalla commissione Affari costituzionali del Senato il 2 marzo 1993, lo schema di decreto, tra l'altro, sostituiva infatti il finanziamento pubblico ordinario con un meccanismo di destinazione volontaria a favore dei partiti di una quota del 4 per mille

recepiva un testo già discusso e approvato dalla commissione Affari costituzionali del Senato, conteneva infatti un controverso articolo che dava alla legge un valore retroattivo e che quindi avrebbe compreso anche gli inquisiti di Mani Pulite. L'allarme che le inchieste di Tangentopoli avrebbero rischiato di insabbiarsi fu lanciato dal pool milanese in televisione, l'opinione pubblica e i giornali gridarono allo scandalo e il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro per la prima volta nella storia repubblicana rifiutò di firmare un decreto-legge, ritenendolo incostituzionale e rilevando l'inopportunità di ricorrere ad un nuovo atto provvisorio per interrompere il procedimento referendario¹²⁰.

Per effetto della votazione referendaria furono abrogati gli artt. 3 e 9 della legge n. 195 del 1974¹²¹, cioè quelli che prevedevano il finanziamento pubblico per l'attività ordinaria dei partiti, mentre rimasero in vigore le disposizioni che concedevano un contributo per le spese elettorali¹²².

Il legislatore reagì al voto innestando sulla normativa di risulta

dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

¹²⁰ Su questa vicenda, v. C. SPECCHIA, *Il sistema del finanziamento pubblico dei partiti in Italia dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, al referendum del 18 aprile 1993 e all'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1993, n. 515*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, fasc. 1, pp. 133-135. Sul «rifiuto di emanazione» del decreto Conso, motivato col fatto che esso avrebbe di fatto bloccato le operazioni referendarie senza la certezza poi della sua conversione: D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 520-521. Per un approfondimento sulle condizioni e limiti dell'intervento di disciplina delle materie oggetto di quesiti abrogativi da parte di organi legislativi, al fine di evitare lo svolgimento della consultazione referendaria: P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e "blocco" delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, fasc. 4, pp. 265 – 276.

¹²¹ D.P.R. 5 giugno 1993, n. 173.

¹²² Il partito radicale, già da molti anni, aveva tentato di ottenere il medesimo risultato attraverso la via parlamentare, presentando disegni di legge volti ad introdurre un contributo statale solo per singole e specifiche attività rilevanti (elettorali e referendarie) poste in essere dai partiti, movimenti e associazioni e attraverso il meccanismo del rimborso delle spese elettorali documentate ed entro limiti prefissati. Vedi ad esempio il d.d.l. presentato alla Camera dei deputati il 21 luglio 1981, intitolato "Rimborso da parte dello Stato delle spese sostenute per le attività elettorali e per l'attivazione degli istituti di democrazia diretta. Contributo dello Stato alle spese dei gruppi e alle attività dei parlamentari. Diritto di informazione dei cittadini e garanzia per l'utilizzazione del servizio pubblico televisivo", C. SPECCHIA, *Il sistema del finanziamento pubblico dei partiti politici in Italia dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, al referendum del 18 aprile 1993 e all'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1993, n. 515*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, fasc. 1, pp. 125 ss.

regole che si ispiravano ad una filosofia completamente diversa da quella sottesa agli interventi del 1974 e alle modifiche del 1981.

Poiché l'obiettivo (raggiunto dai referendari) era quello di eliminare il finanziamento ordinario dei partiti politici e mantenere invece il contributo statale per chiunque partecipasse alle elezioni, le nuove norme furono tutte declinate a disciplinare la fase elettorale, alla stregua del modello del finanziamento della politica definito "a tendenza liberale"¹²³. Non è un caso del resto che il *referendum* che ha abrogato il finanziamento ordinario dei partiti politici sia stato promosso e votato insieme a quello che ha condotto all'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, in cui i due terzi dei seggi erano attribuiti in collegi uninominali, tipico delle democrazie di ispirazione anglosassone.

La legge n. 515 del 1993 intervenne infatti sul finanziamento pubblico dei partiti insieme ad una nuova disciplina in tema di propaganda elettorale e limiti alle spese elettorali¹²⁴. Essa finì per costituire «un vero e proprio "sistema elettorale di contorno"»¹²⁵. Ciò conferma che il *referendum* ha avuto l'effetto di inserire il problema del finanziamento dei partiti nell'ambito del più ampio tema del finanziamento della politica legandolo (almeno in linea teoria) esclusivamente alle campagne elettorali, valorizzando cioè solo la funzione di selezione e presentazione dei candidati svolta dai partiti, e abbandonando invece la strada intrapresa nel 1974 dove il contributo

¹²³ R. BORRELLO, voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004, sez. XIV, p. 10, che ha appunto notato come la legge n. 515 del 1993 enfatizzasse il ruolo degli istituti di tipo liberale rispetto a quelli di tipo istituzionale, guardando alla legislazione inglese.

¹²⁴ Fino ad allora nell'ordinamento giuridico italiano si rinvenivano due sole disposizioni relative alle spese elettorali: quella contenuta nella legge n. 659 del 1981, in base alla quale i partiti erano tenuti ad allegare al bilancio consuntivo una «specifica relazione sulle spese sostenute per le campagne elettorali»; e quella contenuta nella legge n. 441 del 1982, in base alla quale gli eletti alla Camera e al Senato erano tenuti a depositare, oltre alla dichiarazione patrimoniale e all'ultima dichiarazione dei redditi, «una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l'apposizione della formula "sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero"».

¹²⁵ C. FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXIV, n. 3, dicembre 1994, p. 427, secondo il quale «il ritardo nell'affrontare organicamente la materia da parte del legislatore appare soprattutto conseguenza della accentuata e tradizionale ritrosia del ceto politico italiano nei confronti di qualsiasi disciplina volta a introdurre limitazioni alla "sovranità di fatto" del partito politico».

era visto come un effetto del riconoscimento costituzionale del ruolo svolto permanentemente dai partiti nel funzionamento delle democrazie contemporanee¹²⁶.

Tralasciando gli aspetti riguardanti la disciplina dell'accesso ai mezzi di informazione, della propaganda elettorale, della propaganda istituzionale e dei sondaggi¹²⁷, la maggioranza delle disposizioni introdotte dalla legge n. 515 del 1993, riguardò infatti la disciplina delle spese per le campagne elettorali dei partiti o movimenti politici e (soprattutto in conseguenza dell'adozione dei collegi uninominali) dei singoli candidati, i contributi pubblici per le spese elettorali, le agevolazioni previste a vantaggio di candidati e partiti, il sistema di controllo e le sanzioni in relazione alle spese elettorali¹²⁸. I partiti, quali strumenti della partecipazione continuativa dei cittadini alla «determinazione della politica nazionale», restarono invece in penombra, a conferma della volontà di valorizzarne solo la funzione svolta nella fase elettorale. Sintomatico è poi che, mentre la legge del 1974 si riferiva esclusivamente ai «partiti politici», dal 1993 i partiti iniziano ad essere posti sullo stesso piano dei movimenti politici, delle liste e dei gruppi di candidati (anche se tale distinzione terminologica non ha mai avuto alcuna conseguenza giuridica).

Le principali novità introdotte dalla legge n. 515 del 1993 possono essere così riassunte: la definizione delle spese relative alle campagne elettorali¹²⁹; la previsione, per le elezioni politiche nazionali, dei limiti massimi alle spese elettorali dei singoli candidati (alla cui determinazione concorrevano anche le spese eventualmente sostenute per quel candidato dai partiti di appartenenza, dalle liste o dai gruppi di candidati)¹³⁰; l'obbligo per i candidati di raccogliere

¹²⁶ F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp.78-79.

¹²⁷ Vedi gli artt. da 1 a 6 e l'art. 8 della legge n. 515 del 1993, che saranno in gran parte superati dalla legge 28 febbraio 2000, n. 28.

¹²⁸ Vedi gli artt. 7, 9-14 e 15 commi 5-16, 17-19, legge n. 515 del 1993: tali disposizioni si applicavano in origine solo alle elezioni parlamentari (tranne l'art. 12 sull'obbligo di presentazione del consuntivo delle spese elettorali dei partiti, applicato anche alle elezioni europee, e le agevolazioni di cui agli artt. 17-19, applicate a tutte le elezioni, incluse regionali, provinciali e comunali).

¹²⁹ Art. 11 («Tipologia delle spese elettorali») legge n. 515 del 1993, che elencava sinteticamente quali spese potessero considerarsi elettorali. Alcune di esse erano calcolate «in misura forfettaria in percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate».

¹³⁰ Art. 7 («Limiti e pubblicità delle spese elettorali dei candidati»), commi 1 e 2, legge n. 515 del 1993: «Le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di

fondi solo attraverso un «mandatario elettorale», ossia di una persona incaricata dal candidato ad effettuare tutte le operazioni finanziarie relative alla campagna elettorale¹³¹; la fissazione di un tetto alle somme che possono essere versate da un singolo soggetto a vantaggio di un candidato¹³²; la modifica dell'art. 4 comma 3 della legge n. 659 del 1981, come modificato dalla legge n. 22 del 1982¹³³; la trasmissione della dichiarazione di cui alla legge n. 441 del 1982 («dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale»), oltre che al Presidente della Camera di appartenenza, al Collegio regionale di garanzia elettorale, corredata da un «rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute»¹³⁴; la previsione di alcune forme di finanziamento pubblico indiretto, estese a tutte le competizioni elettorali¹³⁵: agevolazioni postali per l'invio di materiale elettorale¹³⁶, agevolazioni fiscali per il materiale tipografico¹³⁷ e la messa a disposizione di locali

lire 80 milioni e della cifra ulteriore pari al prodotto di lire 100 lire per ogni cittadino residente nel collegio uninominale ovvero al prodotto di 10 lire per ogni cittadino residente nella circoscrizione per i candidati nelle liste proporzionali» (comprese le spese per la propaganda direttamente riferibile a un candidato ancorché sostenute dal partito di appartenenza).

¹³¹ Art. 7, commi 3 e 4, legge n. 515 del 1993, che istituiva appunto la figura del mandatario, persona fisica scelta dal candidato e responsabile di tutte le operazioni di raccolta dei fondi, che si avvale di un unico conto corrente bancario e postale.

¹³² Art. 7, comma 4, ultimo periodo, legge n. 515 del 1993: «I contributi o servizi erogati da ciascuna persona fisica, associazione o persona giuridica non possono superare l'importo o il valore di 20 milioni di lire».

¹³³ Art. 7, comma 5, legge n. 515 del 1993, che prevedeva in particolare: la rivalutazione periodica («secondo gli indici ISTAT dei prezzi all'ingrosso») dell'importo al di sopra del quale si sarebbe incorso nell'obbligo di dichiarazione alla Presidenza della Camera; e la facoltà per i soggetti riceventi di dichiarare i contributi, limitatamente ai soli fondi per la campagna elettorale, «a mezzo di autocertificazione dei candidati», senza la dichiarazione congiunta del finanziatore.

¹³⁴ Art. 7, comma 6, legge n. 515 del 1993, che, tra l'altro, prevedeva che: «Vanno analiticamente riportati, attraverso l'indicazione nominativa, anche mediante attestazione del solo candidato, i contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche, se di importo o valore superiore ai 10 milioni di lire, e tutti i contributi e servizi di qualsiasi importo o valore provenienti da soggetti diversi. Vanno inoltre allegati gli estratti dei conti correnti bancario ed eventualmente postale utilizzati». Il comma 7 dello stesso articolo aggiungeva inoltre che a tale obbligo di trasmissione al Collegio regionale di garanzia elettorale fossero tenuti anche i candidati non eletti.

¹³⁵ Art. 20 legge n. 515 del 1993, che estendeva le agevolazioni di cui agli artt. 17, 18 e 19 alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, alle elezioni regionali, comunali e provinciali.

¹³⁶ Art. 17 legge n. 515 del 1993, che prevedeva una tariffa postale agevolata di lire 70, per plico di peso non superiore a grammi 70, per un numero massimo di copie pari al totale degli elettori iscritti nel collegio o nella circoscrizione.

¹³⁷ Art. 18 legge n. 515 del 1993, che stabiliva un'aliquota IVA agevolata del 4 per cento per il materiale tipografico commissionato da partiti e candidati in

comunali¹³⁸.

Dei partiti ci si occupò specificatamente in tre disposizioni della legge n. 515 del 1993: all'art. 9, chiamato a rideterminare l'entità e le modalità dell'erogazione del contributo alle spese elettorali che non era stato toccato dal *referendum*; all'art. 10, che per la prima volta fissò un limite di spesa che ciascun partito, movimento, lista o gruppo di candidati partecipanti poteva sostenere nella campagna elettorale per le elezioni politiche¹³⁹; all'art. 12, che prevedeva l'obbligo per i partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati di presentare ai Presidenti delle Camere, che poi lo avrebbero inviato alla Corte dei Conti, un «consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento»¹⁴⁰.

5.1. *La riforma delle norme sui contributi pubblici per le spese elettorali*

Il legislatore del 1993 colse l'occasione della nuova normativa sulle campagne elettorali per rivedere, alla luce dei riformati sistemi elettorali, anche il meccanismo di assegnazione dei contributi pubblici per le spese elettorali sopravvissuti al *referendum* abrogativo e, soprattutto, l'importo degli stessi. La legge n. 515 del 1993 introdusse così un generoso aumento dei contributi statali per le spese elettorali: era in gioco «la residua possibilità di sopravvivenza organizzativa di quasi tutte le forze politiche tradizionali (ed anche di alcune di quelle più recenti)»¹⁴¹.

campagna elettorale

¹³⁸ Art. 19 legge n. 515 del 1993, che prevedeva in occasione delle elezioni l'obbligo per i comuni di mettere a disposizione dei partiti presenti nella competizione elettorale locali di proprietà comunale già predisposti per conferenze e dibattiti.

¹³⁹ Art. 10 (“Limiti alle spese elettorali dei partiti o movimenti”) legge n. 515 del 1993, che stabilì che «Le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento, lista o gruppo di candidati» non avrebbero potuto superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 200 per il numero complessivo degli abitanti delle circoscrizioni per la Camera dei deputati e dei collegi per il Senato della Repubblica nei quali fosse presente rispettivamente con liste o con candidati. Nulla invece si disse sulle spese sostenute per le campagne elettorali europee, nonostante per esse fosse previsto un contributo statale. Limiti alle spese dei partiti saranno invece successivamente fissati per le elezioni regionali: art. 5 legge n. 43 del 1995.

¹⁴⁰ Art. 12 (“Pubblicità e controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati”) legge n. 515 del 1993.

¹⁴¹ C. FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXIV, n. 3, dicembre 1994, p. 453.

L'art. 9 prevedeva infatti la corresponsione di un "contributo per le spese elettorali" tratto da due distinti fondi: un «fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica» e un «fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati»¹⁴². L'ammontare di ciascuno dei due fondi doveva essere quantificato nella metà della somma determinata dalla moltiplicazione dell'importo di lire 1.600 per il numero degli abitanti della Repubblica, quale risultante dall'ultimo censimento generale, fino ad un massimo di 91 miliardi di lire¹⁴³.

Per quanto riguarda invece la ripartizione di finanziamenti diretti fra i partiti che ne avessero diritto, la legge n. 515 del 1993 stabilì che dovesse avvenire proporzionalmente ai voti ottenuti. Ciò non solo perché ciò era più coerente con la natura del rimborso delle spese, ma poiché il criterio del numero degli eletti, con un sistema maggioritario che incentivava gli accordi pre-elettorali, sarebbe stato penalizzante per i partiti con un maggiore seguito elettorale che, per vincere nel collegio, dovevano necessariamente trovare degli accordi pre-elettorali con i partiti più piccoli cedendo dei seggi sicuri¹⁴⁴.

In particolare, il fondo destinato al rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica sarebbe stato ripartito su base regionale¹⁴⁵. Avrebbero partecipato alla ripartizione del fondo i

¹⁴² La legge n. 515 del 1993 disciplinava il contributo per le spese elettorali *per relationem*, facendo espresso riferimento al «contributo finanziario di cui alla legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni» e richiamandosi così implicitamente al voto referendario che aveva sancito la fine del finanziamento pubblico "ordinario" ma non di quello "elettorale". Va tuttavia sottolineato che, nonostante l'uso del termine "Contributo alle spese elettorali", esso non era commisurato alle spese effettivamente sostenute, ma neppure presuntivamente al numero degli elettori effettivi o almeno potenziali, tant'è che non mancò chi, già allora, accusò il legislatore di aver "truffato" il risultato referendario.

¹⁴³ Limite così fissato dall'art. 16, comma 1, legge n. 515 del 1993.

¹⁴⁴ Nonostante sia stato osservato che «un sistema di finanziamento permanente rapportato al rimborso delle spese elettorali, piuttosto che alla consistenza parlamentare delle forze politiche, introduce indubbiamente un elemento di rigidità, poiché cristallizza l'entità del contributo al momento delle elezioni, senza dare adeguato risalto ad eventuali, successive variazioni degli schieramenti parlamentari, e sacrifica la "mediazione" dei gruppi» (P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999, fasc. 1, p. 16), la scelta pare comprensibile se si considera che il criterio opposto rischierebbe di incentivare la mobilità parlamentare che, come noto, costituisce un fenomeno frequente nel Parlamento italiano e di difficile contenimento attraverso provvedimenti normativi. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 155-156.

¹⁴⁵ Art. 9, comma 2, legge n. 515 del 1993, che aggiungeva: «A tal fine esso è suddiviso tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna regione era ripartita tra i gruppi di candidati e i candidati non collegati ad

gruppi di candidati che avessero ottenuto almeno un candidato eletto nella regione, o che avessero conseguito almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi in ambito regionale. Avrebbero altresì partecipato alla ripartizione del fondo i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultassero eletti o che avessero conseguito nel rispettivo collegio almeno il 15 per cento dei voti validamente espressi¹⁴⁶.

Tenendo conto dell'allora vigente sistema elettorale "misto" a prevalenza maggioritaria, il fondo destinato alle elezioni della Camera dei deputati sarebbe stato invece ripartito in proporzione ai voti conseguiti dai partiti o dai movimenti che avessero partecipato all'attribuzione della quota proporzionale dei seggi, cioè che avessero superato la soglia del 4 per cento dei voti validamente espressi nella parte proporzionale (equivalente alla soglia di sbarramento della legge Mattarella). In alternativa era sufficiente avere conseguito almeno il 3 per cento dei voti validamente espressi in ambito nazionale e almeno un eletto nei collegi uninominali¹⁴⁷. L'accesso ai rimborsi era dunque riservato ai soggetti che dimostrassero di avere un discreto consenso elettorale.

L'art. 16 comma 3 della legge n. 515 del 1993 intervenne poi anche sul fondo, istituito nel 1981, destinato al rimborso per le elezioni del Parlamento europeo, stabilendo che il contributo a titolo di concorso nelle spese elettorali sarebbe stato diviso proporzionalmente tra i partiti e i movimenti che avessero ottenuto almeno un rappresentante. L'ammontare del fondo sarebbe passato inoltre da 30 miliardi (la cifra da ultimo fissata nel 1985) alla somma determinata dalla moltiplicazione dell'importo di lire 800 per il numero degli

alcun gruppo in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale».

¹⁴⁶ Questa seconda ipotesi è peraltro l'unica, contemplata dalla legislazione italiana, di rimborso diretto al candidato, anziché al partito.

¹⁴⁷ In base all'art. 9, comma 1, secondo periodo, legge n. 515 del 1993, per consentire il rimborso delle spese elettorali ai partiti era infatti fatto obbligo a ciascun candidato nei collegi uninominali della Camera che risultasse collegato con più liste di comunicare, all'atto della candidatura, a quale lista fosse collegato.

Per quanto riguarda la ripartizione del fondo destinato alle elezioni della Camera dei deputati: art. 9, comma 3, legge n. 515 del 1993, anche per le deroghe da applicarsi alle regioni il cui statuto speciale prevedeva una particolare tutela delle minoranze linguistiche. Alla Camera era infatti previsto che, per i partiti o movimenti presenti con proprie liste o candidature esclusivamente in circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevedesse una particolare tutela delle minoranze linguistiche, non fosse necessario il verificarsi del requisito percentuale. Per il calcolo del rimborso spettante a tali partiti o movimenti si attribuiva a ciascuno di essi, per ogni candidato eletto nei collegi uninominali, una cifra pari al rimborso medio risultante dalla ripartizione secondo il criterio generale.

abitanti della Repubblica quale risultante dall'ultimo censimento generale.

5.2. Il regime dei controlli delle spese elettorali nella legge n. 515 del 1993

Il sistema dei controlli istituito dalla legge n. 515 del 1993 era un'altra importante novità, in particolare, in considerazione degli organi deputati al controllo e titolari del potere sanzionatorio.

Per quanto riguarda il regime dei controlli e delle sanzioni relativi alle spese elettorali dei candidati, l'art. 13 istituiva il Collegio regionale di garanzia elettorale presso la corte d'appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna regione. Tale Collegio era composto dal presidente della corte d'appello o del tribunale (che lo presiedeva) e da altri sei membri, di cui tre magistrati ordinari e tre iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o professori universitari di ruolo in materie giuridiche, amministrative o economiche, nominati dal presidente stesso per un periodo di quattro anni (rinnovabile una sola volta). Inoltre aveva il compito di verificare la regolarità delle dichiarazioni e dei rendiconti presentati dai candidati¹⁴⁸ e di comminare sanzioni, in base a quanto disposto dall'art. 15. In particolare, in caso di mancato deposito presso il Collegio regionale di garanzia elettorale della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 6, il Collegio stesso avrebbe applicato la sanzione amministrativa pecuniaria da lire cinquanta milioni a lire duecento milioni (comma 5); mentre in caso di violazione dei limiti di spesa previsti per i singoli candidati dall'art. 7, comma 1, la sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore all'importo eccedente il limite previsto e non superiore al triplo di detto importo (comma 6). L'«accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo» avrebbe costituito causa di ineleggibilità del candidato e determinato la decadenza dalla carica del candidato eletto «nei casi previsti dal presente articolo» (comma 7). Specificatamente, l'ipotesi di decadenza del candidato eletto era espressamente prevista per i casi di mancato deposito della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 6,

¹⁴⁸ Art. 14 (“Pubblicità e controllo delle spese elettorali dei candidati”), comma 3, legge n. 515 del 1993, secondo cui le dichiarazioni e rendiconti si consideravano approvati qualora il collegio non ne contestasse la regolarità entro 180 giorni dalla ricezione.

entro il termine di 15 giorni dalla diffida da parte del Collegio regionale di garanzia elettorale (comma 8) e di superamento dei limiti massimi di spesa, di cui all'art. 7, comma 1, per un ammontare pari o superiore al doppio (comma 9). Ai fini della dichiarazione di decadenza il Collegio doveva dare comunicazione dell'accertamento definitivo delle violazioni al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare, la quale avrebbe pronunciato la decadenza ai sensi del proprio regolamento (comma 10). Infine, in caso di irregolarità nelle dichiarazioni delle spese elettorali, di mancata indicazione nominativa dei soggetti che avevano erogato contributi al candidato, nonché in caso di violazione dei limiti massimi per i contributi erogabili al candidato (di cui all'art. 7, comma 4, ultimo periodo) il Collegio avrebbe applicato la sanzione amministrativa pecuniaria da lire dieci milioni a lire cento milioni (comma 11).

Per quanto riguarda invece il regime dei controlli e delle sanzioni relativi alle spese elettorali dei soggetti collettivi partecipanti alle elezioni, l'art. 12 istituiva un apposito collegio di controllo presso la Corte dei Conti, formato da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio, coadiuvati da nove addetti alla revisione e dal personale ausiliario necessario. Il controllo si effettuava sui consuntivi relativi alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento, che entro 45 giorni dall'insediamento delle nuove Camere i partiti o movimenti politici e le liste o gruppi di candidati dovevano presentare al Presidente della Camera o del Senato, che poi li avrebbe trasmessi alla Corte dei Conti¹⁴⁹. I controlli, che dovevano concludersi entro sei mesi dalla presentazione del consuntivo alla Corte dei Conti (salvo delibera motivata di un termine ulteriore, comunque non superiore a tre mesi), erano però limitati alla «verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse». La Corte dei Conti avrebbe poi riferito direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito¹⁵⁰. Per

¹⁴⁹ Analogo controllo fu previsto anche all'esito delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, ma per lungo tempo si è trattato di un esame assai poco efficace, dal momento che, per un'inspiegabile lacuna normativa, a tali elezioni non si applicavano i limiti alle spese elettorali e le relative sanzioni. L'art. 16, comma 5, legge n. 515 del 1993 rinviava infatti al solo art. 12 della stessa legge. Nel referto presentato al Parlamento con riferimento a ciascuna forza politica era solo indicato se il consuntivo presentato fosse risultato "regolare" o "non regolare" in seguito agli accertamenti eseguiti.

¹⁵⁰ La novità "rivoluzionaria", come sottolinea G. TROCCOLI, *La XIII*

quanto riguarda le sanzioni, disciplinate dallo stesso art. 15, la legge n. 515 del 1993 distingueva tra partiti che avessero o meno diritto ai contributi per le spese elettorali. In caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali, per i primi i Presidenti delle Camere avrebbero sospeso il versamento del contributo sino al deposito del consuntivo (comma 13), mentre ai secondi il collegio della Corte dei Conti avrebbe applicato una sanzione amministrativa pecuniaria da lire cento milioni a lire un miliardo (comma 14). In caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento il collegio della Corte dei Conti avrebbe inoltre applicato (ai partiti aventi o meno diritto ai contributi) la sanzione amministrativa pecuniaria da lire dieci milioni a lire cento milioni (comma 15). Infine, in caso di riscontrata violazione dei limiti di spesa previsti dall'art. 10, i partiti aventi diritto al contributo sarebbero stati sanzionati, previa comunicazione da parte della Corte dei Conti, dai Presidenti delle Camere mediante decurtazione dal contributo spettante di una somma di pari entità. Ai partiti non aventi diritto il collegio della Corte dei Conti avrebbe invece applicato una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite (comma 16).

È stato autorevolmente sostenuto che le leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981 siano state tacitamente abrogate dalla legge n. 515 del 1993, la quale ha predisposto un'organica disciplina del finanziamento dei candidati durante la campagna elettorale precedente le elezioni politiche e ha previsto, in caso di violazione delle sue prescrizioni, una serie di sanzioni amministrative che sono state ritenute sostitutive di quelle precedenti¹⁵¹. Tuttavia tale impostazione non ha trovato alcun

legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti, in *Rassegna parlamentare*, 1996, pp. 869-870, era dunque la «previsione di una funzione di controllo per quanto attiene alla specifica materia dei consuntivi delle spese dei partiti per le campagne elettorali ad un organo esterno al sistema politico e neutro come la Corte dei Conti (...) che coesiste con il sistema di controlli, tutti interni al sistema parlamentare» sui bilanci finanziari consuntivi dei partiti che usufruiscono di contributi statali, disciplinato dalla legge n. 659 del 1981.

¹⁵¹ L'abrogazione tacita delle disposizioni incriminatrici in tema di finanziamento illecito ai partiti sarebbe determinata dall'"incompatibilità di fondo" tra *ratio* della disciplina che si afferma essere stata "sostituita", finalizzata a rendere pubbliche le erogazioni private ai partiti determinandone le modalità, e quella che sottende la legge n. 515 del 1993, la quale è invece diretta a porre un limite quantitativo (di 20 milioni di lire) ai finanziamenti che ciascun candidato può ricevere da un singolo durante la campagna elettorale. Da questa radicale diversità dei criteri ispiratori delle due normative si potrebbe infatti dedurre che il combinato disposto delle leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981 sia stato abrogato tacitamente

riscontro giurisprudenziale ed è rimasta isolata in dottrina¹⁵², per cui le disposizioni incriminatrici in esame hanno continuato a trovare applicazione¹⁵³. A tale orientamento non sembrano possano muoversi critiche dato che la legge n. 515 del 1993 ha un oggetto diverso da quello delle leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981¹⁵⁴ e che pertanto

per incompatibilità rispetto alla legge n. 515 del 1993 ai sensi dell'art. 15 delle preleggi. C. TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti e depenalizzazione*, in *Giustizia penale*, 1994, p. 360.

¹⁵² La Cassazione per indirizzo costante ha escluso che la legge n. 515 del 1993 possa considerarsi implicitamente sostitutiva ed abrogatrice del complesso normativo precedente. Vedi Sez. VI, 16 dicembre 1994, Seri in Cassazione penale, 1996, p. 3468, n. 1974 e Sez. III, Saporetti, in Cassazione penale, 1996, p. 3759, n. 2123. Nel medesimo senso A. NAPPI, *Nessuna depenalizzazione del finanziamento illecito dei partiti*, in *Cassazione penale*, 1994, fasc. 1, p. 247; F. FORZATI, *I fatti d'illecito finanziamento ai partiti politici: prospettive dommatiche e di politica criminale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1996, fasc. 2-3, p. 662; G. BALICE, *I reati di illecito finanziamento ai partiti. Depenalizzazione, referendum abrogativo e nuova disciplina delle campagne elettorali*, in *Rivista penale dell'economia*, 1994, fasc. 3-4, p. 365: «Come ha affermato il Tribunale di Milano, la legge n. 515 del 1993 incide esclusivamente sul periodo di campagna elettorale, dalla sua lettura non si evince alcun segno di volontà abrogativa delle leggi predette anzi vi sono più disposizioni che sanciscono il contrario. Il che fa pensare che quando questa legge ha inteso innovare la precedente disciplina lo ha fatto in modo del tutto palese rendendo così insostenibile anche la prospettazione di un'abrogazione ovvero depenalizzazione tacita»; G. TROCCOLI, *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1996, pp. 867-868.

¹⁵³ Le prescrizioni dell'art. 4 della legge n. 659 del 1981 si aggiungono infatti agli obblighi previsti dalla legge n. 515 del 1993. Le fattispecie di delitti previsti dalla nuova legge n. 515, che modifica la precedente disciplina contenuta nelle leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981, possono perciò essere riassunte in: delitto di illegale finanziamento pubblico dei partiti ex art. 7, comma 1, legge n. 195 del 1974 (punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa fino al triplo delle somme versate in violazione della legge); violazione dei limiti previsti dall'ultimo periodo dell'art. 7, comma 4, della legge n. 515 del 1993 per i contributi erogabili ai candidati e irregolare dichiarazione delle spese elettorali o mancata indicazione nominativa dei soggetti che hanno erogato i contributi (puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da dieci a cento milioni); omessa o infedele denuncia di finanziamento privato prevista dall'art. 4 della legge n. 659 del 1981 (punito con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dall'art. 28, comma 3, del c.p.) L. BALSAMO, *I reati di illecito finanziamento ai partiti politici. Insieme a dubbi e contraddizioni il sospetto di una assurda disparità di trattamento tra politici e amministratori locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1994, fasc. 12, p. 1572.

¹⁵⁴ G. BALICE, *I reati di illecito finanziamento ai partiti. Depenalizzazione, referendum abrogativo e nuova disciplina delle campagne elettorali*, in *Rivista penale dell'economia*, 1994, fasc. 3-4, p. 366, afferma che le leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981 tutelano, almeno sul piano potenziale, l'esistenza di una pluralità di partiti e la loro effettiva operatività all'interno del sistema democratico. Tramite le sanzioni penali in questione il legislatore intende punire chi, con manovre occulte, attentati alla funzionalità del suddetto sistema. Con la legge n. 515 del 1993 invece il legislatore ha inteso regolamentare tutta l'attività che i candidati e i partiti compiono durante la campagna elettorale in modo che il cittadino, ovvero l'elettore, possa

non può sostenersi che vi sia stata un'abrogazione tacita per incompatibilità¹⁵⁵. Inoltre non sussistono sul piano giuridico ostacoli all'applicazione ai medesimi soggetti delle sanzioni penali e di quelle amministrative. Infatti, mentre le condotte descritte nelle leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981 integrano dei reati e pertanto saranno sanzionate solo ove il giudice accerti la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi previsti dalla legge penale; le sanzioni amministrative scaturiscono dal mero accertamento, compiuto dalle autorità competenti (a seconda dei casi: il Garante per la radiodiffusione e l'editoria; il Collegio di garanzia elettorale, regionale o centrale; o lo speciale Collegio istituito presso la Corte dei Conti), dell'avvenuta violazione del precetto¹⁵⁶.

Da più parti e ripetutamente è stata affermata l'opportunità di trasferire la "trasparenza" del finanziamento ai partiti dall'ambito del diritto penale a quello delle semplici sanzioni amministrative¹⁵⁷. Le motivazioni addotte a fondamento di tale modificazione vertono principalmente sul carattere "meramente formale" delle irregolarità sanzionate dal combinato disposto delle leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981 e, dunque, sulla opportunità, nell'ambito di un più generale processo di depenalizzazione delle numerose fattispecie "bagatellari" presenti nel nostro ordinamento (che sono una delle principali cause di quel sovraccarico di pendenze giudiziarie affliggenti l'amministrazione della giustizia nel nostro Paese), di ricondurle nell'ambito del mero illecito amministrativo. Tuttavia, nonostante le fondate esigenze di riduzione del numero delle disposizioni incriminatrici, in favore del mantenimento nell'area del penalmente rilevante delle fattispecie in

essere raggiunto dalla medesima quantità di propaganda da parte di ciascun soggetto concorrente alle elezioni. In altre parole, il legislatore ha voluto tutelare la libertà di formazione della opinione politica in ciascun elettore imponendo un uso strumentale dei mezzi medialti che il mondo moderno offre.

¹⁵⁵ A. MANNA, *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1999, fasc. 1, pp. 150-151.

¹⁵⁶ Relativamente ai parametri cui occorre fare riferimento onde integrare un fatto contributivo nell'una o nell'altra disciplina ovvero in entrambe: G. BALICE, *op. cit.*, p. 366.

¹⁵⁷ Svariate sono state le proposte in tal senso, tanto che quella della depenalizzazione è stata definita «una sorta di idea fissa per buona parte del mondo politico»: V. GREVI, *Davvero da depenalizzare il delitto di finanziamento illecito dei partiti?*, in *Gazzetta giuridica*, 1997, fasc. 30, p. 1. Da ultimo vedi l'emendamento al disegno di legge "del fare" depositato dal PdL il 25 luglio 2013 alla Camera dei deputati, che proponeva di depenalizzare il reato di cui all'art. 7, comma 3, della legge 195 del 1974, cancellando i quattro anni di pena per il finanziamento illecito ai partiti e sostituendoli con una sanzione amministrativa pecuniaria pari al triplo.

questione sussistono ragioni di indubbi rilevanza.

Queste ultime riguardano in particolare il rango del bene protetto, la “trasparenza” delle fonti di finanziamento della vita politica (che assicura tutela indiretta alla libertà di formazione del giudizio politico da parte del cittadino, uno dei più alti valori di qualsiasi ordinamento democratico), ma soprattutto la minore efficacia che conseguirebbe al ricorso di strumenti extrapenalistici di tutela nella lotta al fenomeno dell’illecito finanziamento dei partiti e a quelli ad esso collegati. Il ridurre ad illecito amministrativo le ipotesi in questione significherebbe infatti demandarne l’accertamento non più ad organi indipendenti dal potere politico (quali quelli giudiziari), ma ad apparati ad esso subordinati (quali quelli amministrativi)¹⁵⁸. Anche se per eliminare tale rischio l’accertamento e l’irrogazione di sanzioni relative al finanziamento illecito dei partiti politici potrebbe essere demandato ad una di quelle autorità amministrative indipendenti dal potere politico, l’ostacolo maggiore che si frappone alla proposta di depenalizzazione viene a fondarsi su ragioni di natura “processuale”. Come è infatti stato dimostrato dall’inchiesta “Mani Pulite”, il delitto di illecito finanziamento dei partiti politici si accompagna il più delle volte a gravi reati contro la Pubblica Amministrazione, quali la corruzione e la concussione. Le disposizioni sull’illecito finanziamento sono state dunque utilizzate dagli organi inquirenti quali vere e proprie “norme-civetta”, che hanno permesso la scoperta di molti gravi fenomeni di degenerazione della vita amministrativa e politica. La trasformazione di tali fattispecie in semplici illeciti amministrativi presenta quindi quale “controindicazione” il pericolo ridurre in misura rilevante l’efficacia del controllo di legalità sull’operato delle Amministrazioni svolto dall’Autorità giudiziaria¹⁵⁹.

5.3. *La legge 2 gennaio 1997, n. 2, “Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici”, e il suo fallimento*

La legge n. 515 del 1993, che pur innestandosi sulle norme

¹⁵⁸ Evidente è il rischio che i pubblici funzionari preposti a tali compiti siano perlomeno “sollecitati” a svolgerli con solerzia, qualora i sospetti di finanziamento illecito riguardino le formazioni politiche che esprimono gli organi di vertice dell’amministrazione a cui essi appartengono.

¹⁵⁹ A. MANNA, *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1999, fasc. 1, pp. 152-155.

sopravvissute all'abrogazione referendaria aveva inquadrato il problema del finanziamento dei partiti entro una logica più vicina alla concezione "liberale" del finanziamento della politica (tipica delle democrazie che hanno un'organizzazione più fluida della partecipazione politica), si scontrò subito con la diversa realtà politica italiana, ossia con l'incapacità dei partiti che erano sopravvissuti alle inchieste giudiziarie di mantenere le proprie strutture tradizionali facendo quasi esclusivamente ricorso ai finanziamenti privati. La stessa sarebbe stata quindi modificata più volte negli anni successivi con interventi, disorganici e frammentati, spesso dettati da logiche contingenti e "interessate" come dimostra l'assenza di contrapposizione politica sulle soluzioni adottate¹⁶⁰.

In questa situazione vanno dunque inquadrare: la decisione di aumentare, con la legge n. 43 del 1995, l'entità dei contributi regionali; l'anticipazione dei finanziamenti concessa con il decreto-legge n. 83 del 1995 sulla *par condicio*; la legge n. 309 del 1995, in tema di contributi per le spese elettorali in caso di elezioni suppletive; e, soprattutto, l'approvazione della legge n. 2 del 1997, intitolata "Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici".

La legge 23 febbraio 1995, n. 43 (legge Tatarella), intitolata "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario", aumentò il contributo «di cui al secondo comma dell'articolo 1 della legge 18 novembre 1981, n. 659, e successive modificazioni» in occasione delle elezioni regionali. L'art. 6 della stessa legge affermò infatti che esso sarebbe stato determinato nella misura risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 1.200 per il numero degli abitanti della Repubblica, prevedendo maggiori oneri per 23 miliardi e 800 milioni di lire (comma 1). Si stabilì che tale contributo sarebbe stato ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione; mentre la quota spettante a ciascuna regione, proporzionalmente ai voti ottenuti tra le liste concorrenti nelle circoscrizioni provinciali che avessero ottenuto almeno un candidato eletto al consiglio regionale della regione interessata (comma 2). Inoltre, l'art. 5 fissava un tetto alle spese elettorali ed estendeva alle

¹⁶⁰ Il fatto che la normativa sul rimborso dei partiti sia caratterizzata "da contenuti fortemente consensualistici" è chiaramente messo in luce da G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze, 2009, pp. 104-105.

elezioni regionali delle regioni a statuto ordinario una serie di disposizioni della legge n. 515 del 1993¹⁶¹.

L'art. 20 del decreto-legge n. 83 del 1995 sulla *par condicio* stabiliva che i contributi a titolo di rimborso delle spese elettorali sarebbero stati «anticipati, entro cinque giorni dalla presentazione delle liste, per ogni consultazione elettorale in misura pari alla metà di quelli percepiti per la precedente elezione del medesimo organo». Il d.l. n. 83 del 1995, una volta decaduto venne riapprovato nel medesimo testo (comprensivo dell'art. 20) e più volte reiterato fino alla sua definitiva decadenza nel maggio 1996¹⁶².

L'art 1 della legge 25 luglio 1995, n. 309 modificò la legge n. 515 del 1993 introducendo l'art. 9-*bis*, relativo al «Contributo alle spese elettorali in occasione di elezioni suppletive» attribuito ai partiti o movimenti politici collegati ai candidati che risultassero eletti o che avessero conseguito nel proprio collegio almeno il 15 per cento dei voti. Tale contributo per le elezioni suppletive era ripartito tra i partiti e i movimenti politici in proporzione ai voti conseguiti dai candidati ad essi collegati nei collegi uninominali¹⁶³. A tal fine venne istituito, «in occasione di ciascun turno elettorale suppletivo», un fondo pari all'importo di lire 800 per il numero degli abitanti dei collegi interessati alla consultazione (soggetto a rivalutazione in base agli

¹⁶¹ In particolare l'art. 5 della legge 45 del 1995 prevedeva, al comma 1, che: «Le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alle elezioni regionali in una lista provinciale non possono superare l'importo massimo dato dalla cifra fissa pari a lire 60 milioni incrementato di una ulteriore cifra pari al prodotto di lire 10 per ogni cittadino residente nella circoscrizione. Per i candidati che si presentano nella lista regionale il limite delle spese per la campagna elettorale è pari a lire 60 milioni»; e, al comma 3, che: «Le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento o lista, che partecipa alle elezioni (...) non possono superare la somma risultante dall'importo di lire 200 moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini residenti nelle circoscrizioni provinciali nelle quali ha presentato proprie liste». Inoltre, l'art. 5, comma 4, stabiliva l'applicazione alle elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario delle seguenti disposizioni della legge n. 515 del 1993: art. 7, commi 3-4 (con esclusione dei candidati che spendono meno di 5 milioni di lire avvalendosi unicamente di denaro proprio), 6-8; art. 8; art. 11; art. 12; art. 13; art. 14; art. 15, commi 3, 5, 6-16.

¹⁶² Decreto-legge 19 maggio 1995, n. 182; decreto-legge 18 luglio 1995, n. 289; decreto-legge 18 settembre 1995, n. 386; decreto-legge 18 novembre 1995, n. 488; decreto-legge 16 gennaio 1996, n. 19; decreto-legge 19 marzo 1996, n. 129; decreto-legge 17 maggio 1996, n. 266.

¹⁶³ A tal fine l'art. 9-*bis*, comma 1, della legge n. 515 del 1993 prevedeva inoltre che i candidati alle elezioni suppletive della Camera dovessero dichiarare, all'atto della candidatura, a quale partito o movimento politico si sarebbero collegati. Per le elezioni suppletive del Senato tale dichiarazione di collegamento era invece solo facoltativa. Infine era previsto che in caso di mancata dichiarazione (sussistendo i suddetti requisiti) il contributo sarebbe stato erogato direttamente ai candidati.

indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale rilevati dall'ISTAT).

Tuttavia anche tali novità non riuscirono a risolvere la situazione di difficoltà finanziaria in cui versavano i partiti. Come è stato giustamente notato¹⁶⁴, la loro sopravvivenza in quegli anni va attribuita solo al frequente ripetersi delle consultazioni elettorali, che determinarono ogni volta l'erogazione per il contributo delle spese elettorali¹⁶⁵. Nel 1996 dunque, in assenza di una prospettiva di ulteriori contributi pubblici legati a scadenze elettorali ravvicinate, i partiti cercarono una nuova soluzione. Inizialmente furono presentate proposte volte a reintrodurre il finanziamento pubblico subordinandolo al rispetto da parte dei partiti di regole di democrazie interna e all'accettazione di maggiori controlli contabili¹⁶⁶. Tuttavia il timore per la reazione dell'opinione pubblica di fronte alla proposta di superare l'esito del *referendum* del 1993 indusse ad abbandonare tali progetti. Si trovò invece accordo, culminato nell'approvazione della legge n. 2 del 1997, sulla necessità di reintrodurre un "aiuto" pubblico alle finanze dei partiti, insieme però con il carattere "volontario" del meccanismo della contribuzione¹⁶⁷.

La legge «per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici» stabilì infatti la ripartizione «a titolo di

¹⁶⁴ F. LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura dello stesso Autore, Giuffrè, Milano, 2000, p. 16.

¹⁶⁵ Nel 1994 si svolsero le elezioni politiche ed europee, nel 1995 le elezioni regionali, nel 1996 ancora le politiche, oltre al rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana.

¹⁶⁶ G. TROCCOLI, *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1996. Relativamente alle proposte di iniziativa parlamentare in tema finanziamento ai partiti: pp. 879-882; per quanto riguarda il tema di una regolamentazione legislativa del partito politico: p. 883.

¹⁶⁷ Sull'iter di approvazione della legge n. 2 del 1997 vedi il resoconto di G. TROCCOLI, *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1997, pp. 615-629, che mette in evidenza come il consenso delle forze politiche sul testo della legge fosse pressoché unanime e l'unico reale profilo di contrasto fosse costituito dall'opportunità di inserire nella legge anche una disposizione che depenalizzasse il reato di finanziamento illecito dei partiti, prevedendo solo delle sanzioni amministrative: «pur a fronte di un ormai pressoché generale consenso dei rappresentanti dei diversi gruppi parlamentari sia di maggioranza che di opposizione sul nuovo testo del Comitato ristretto, rimaneva invece forte il contrasto tra i gruppi, (...), sull'opportunità o meno che, a fronte di un nuovo meccanismo di finanziamento dei partiti su base volontaria, si intervenisse con un apposito emendamento anche sul sistema sanzionatorio vigente, prevedendo esclusivamente delle sanzioni amministrative per le ipotesi di illecito finanziamento dei partiti, in analogia con quanto già disposto dall'art. 15 della legge n. 515 del 1993 per tutta una serie di violazioni di disciplina delle campagne elettorali».

prima erogazione tra i movimenti e partiti politici» di una somma (che prescindeva da qualsiasi manifestazione di volontà dei contribuenti) pari a 160 miliardi di lire¹⁶⁸. Il suo aspetto innovativo era però costituito dalla previsione della possibilità per ciascun contribuente di destinare, all'atto della dichiarazione annuale dei redditi, una quota pari al 4 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al finanziamento dei partiti e movimenti politici¹⁶⁹. Il contribuente non avrebbe tuttavia potuto scegliere il partito beneficiario di tale contributo¹⁷⁰, che sarebbe andato a vantaggio del sistema dei partiti nel suo complesso. Le risorse avrebbero infatti costituito un fondo, il cui ammontare (che comunque non poteva superare l'importo annuo di 110 miliardi di lire)¹⁷¹ sarebbe stato determinato con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, entro il 30 novembre di ciascun anno, sulla base delle dichiarazioni effettuate dai contribuenti¹⁷². Alla ripartizione annuale dello stesso avrebbero partecipato i movimenti e i partiti politici che al 31 ottobre di ciascun anno avessero avuto almeno un parlamentare eletto alla Camera o al Senato¹⁷³.

¹⁶⁸ Art. 4 della legge n. 2 del 1997, che intervenne immediatamente in soccorso delle finanze dei partiti stabilendo che la ripartizione di tale somma sarebbe stata stabilita con decreto del Ministro del tesoro, da adottare entro il 28 febbraio del 1997. Tuttavia la sua assegnazione, per l'infelice formulazione dei criteri e requisiti per partecipare al riparto delle risorse, condusse a risultati irragionevoli determinando la moltiplicazione dei soggetti richiedenti e la dispersione delle risorse disponibili. L'art. 2, comma 4, della stessa legge stabiliva infatti che: «In sede di prima applicazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascun deputato e ciascun senatore dichiarano, ai soli fini di cui alla presente legge, il movimento o partito politico di riferimento al Presidente della Camera di appartenenza». In questo senso si dava ad ogni parlamentare la facoltà di dichiarare la propria appartenenza ad una qualsiasi forza politica, sia che avesse partecipato con proprie liste nella quota proporzionale della Camera, sia che non avesse partecipato all'ultima competizione elettorale (e che quindi fosse stata creata esclusivamente per ottenere la contribuzione).

¹⁶⁹ Art. 1 legge n. 2 del 1997.

¹⁷⁰ Questa soluzione si ritenne imposta dalla necessità di tutelare la riservatezza dell'opinione politica del contribuente ed evitare il rischio di possibili «schede». Tuttavia «l'argomento prova troppo, perché qualsiasi erogazione liberale a favore dei partiti sarebbe allora incostituzionale (a meno di non svolgersi in segreto!)»: un conto è infatti la segretezza del voto, altra la facoltà di esprimere opinioni politiche attraverso una libera contribuzione. C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *Legislazione elettorale italiana*, a cura di R. Alimonte – C. Fusaro, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 163-164.

¹⁷¹ Art. 9 («Norma di salvaguardia»), comma 1, legge n. 2 del 1997.

¹⁷² Art. 3, comma 1, legge n. 2 del 1997.

¹⁷³ Art. 2, comma 1, legge n. 2 del 1997. L'art. 2, comma 3, aggiungeva inoltre che ciascun candidato alla Camera o al Senato dovesse dichiarare, all'atto di accettazione della candidatura, «e ai soli fini della presente legge», il movimento o il

In particolare la ripartizione di tale fondo doveva essere effettuata assegnando, in primo luogo, le quote spettanti ai partiti e movimenti politici che fossero espressione di minoranze linguistiche presenti alle elezioni con proprie liste o candidature e ai partiti e movimenti politici che non avessero presentato liste per l'elezione della quota proporzionale della Camera. Per tali partiti o movimenti politici il criterio di riparto era lo stesso: ad essi sarebbe stata corrisposta una somma pari alla moltiplicazione di un novecentoquarantacinquesimo dell'ammontare totale del fondo per il numero dei parlamentari eletti al Parlamento nazionale che avessero dichiarato di fare riferimento a tale partito o movimento. Effettuata tale ripartizione si procedeva poi alla ripartizione delle quote restanti «tra i movimenti o partiti politici in proporzione ai voti validi espressi in ambito nazionale a favore delle liste da essi presentate per la più recente elezione della Camera dei deputati». Inoltre, «Nel caso in cui una stessa lista, sulla base delle dichiarazioni di riferimento rese dai candidati in essa compresi ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 2» risultasse «espressione di due o più partiti o movimenti, la somma spettante sulla base del risultato conseguito da tale lista» sarebbe stata «ripartita tra i partiti o movimenti interessati in proporzione al numero di candidati eletti riferibili a ciascun partito o movimento»¹⁷⁴.

La legge n. 2 del 1997 disciplinò inoltre anche altre forme di finanziamento indiretto, consistenti in agevolazioni fiscali da applicarsi in caso di erogazioni liberali ai partiti. In particolare gli artt. 5 e 6 introdussero nel testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. n. 917 del 1986 (mediante l'aggiunta del comma 1-*bis* all'art. 13-*bis* e dell'art. 91-*bis*), una disciplina delle erogazioni liberali ai partiti e ai movimenti politici da parte di persone fisiche e di società di capitale o di enti commerciali. Era infatti prevista la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 22 per cento per le erogazioni liberali in denaro (effettuate mediante versamento bancario o postale) di importo compreso tra 500.000 e 50 milioni di lire, effettuate dalle persone fisiche e dalle società di capitale e dagli enti commerciali «diversi dagli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché dalle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente, tali soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa

partito politico di riferimento.

¹⁷⁴ Art. 3, comma 3, legge n. 2 del 1997.

società o ente che controlla i soggetti medesimi»¹⁷⁵. Tuttavia la «norma di salvaguardia» di cui all'art. 9 (oltre a porre un tetto massimo al fondo derivante dalla destinazione del 4 per mille) stabiliva che il mancato gettito derivante dalle detrazioni a favore delle erogazioni liberali non potesse in ogni caso superare l'importo di 50 miliardi di lire per ciascun anno. Se tale limite fosse stato superato, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, avrebbe provveduto con proprio decreto a rideterminare, per l'esercizio finanziario successivo, le detrazioni fiscali di cui agli articoli 5 e 6 nella misura sufficiente ad assicurarne il rispetto.

La legge n. 2 del 1997 prevedeva infine l'abrogazione espressa delle norme vigenti in materia di bilanci dei partiti¹⁷⁶, sostituendole con le disposizioni dell'art. 8, relative al «Rendiconto dei partiti e movimenti politici», volte a rendere i bilanci dei partiti più simili a quelli di una qualsiasi azienda¹⁷⁷. A carico del rappresentante legale o il tesoriere a cui per statuto era affidata la gestione delle attività patrimoniali del partito o del movimento politico («che ha usufruito dei contributi per le spese elettorali o ha partecipato alla ripartizione delle risorse di cui all'articolo 1») l'art. 8 poneva in particolare gli obblighi di: redigere il rendiconto di esercizio secondo il modello descritto nell'allegato A della legge (comma 1); corredare il rendiconto con una relazione (redatta secondo il modello descritto nell'allegato B della legge) sulla situazione economico-finanziaria del partito e sull'andamento della gestione nel suo complesso (comma 2); corredare altresì il rendiconto con una nota integrativa, redatta secondo un modello descritto nell'allegato C della legge (comma 3); allegare al rendiconto i bilanci relativi alle imprese partecipate anche per tramite di società fiduciarie o per interposta persona, nonché, relativamente alle società editrici di giornali o periodici, ogni altra documentazione eventualmente prescritta dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria (comma 4); tenere il libro giornale e il libro degli inventari (comma 5);

¹⁷⁵ L'art. 7 della legge n. 2 del 1997 inoltre prevedeva che: «Di nessuna detrazione prevista dagli articoli 5 e 6 possono valersi persone fisiche, società di capitali ed enti commerciali che abbiano dichiarato passività nelle dichiarazioni rese per l'esercizio finanziario precedente a quello nel quale l'erogazione liberale abbia avuto luogo».

¹⁷⁶ Art. 10 legge n. 2 del 1997: «Sono abrogati i commi da settimo a diciottesimo dell'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659».

¹⁷⁷ Sul nuovo modello di bilancio che i partiti sono tenuti a tenere, predisposto dalla legge n. 2 del 1997: A. DONATINI e L. GRAZINI, *Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti: approcci teorici e un'analisi empirica del caso italiano*, in *Economia politica*, 1999, fasc. 2, pp. 119-120.

conservare ordinatamente, in originale e in copia, per almeno cinque anni, tutta la documentazione che avesse natura o comunque rilevanza amministrativa e contabile (comma 6); far numerare progressivamente in ogni pagina i libri contabili tenuti dai partiti o movimenti e farli bollare in ogni pagina da un notaio, che doveva dichiarare nell'ultima pagina del libro il numero dei fogli che lo componessero (comma 7); indicare nel libro giornale le operazioni compiute giorno per giorno (comma 8); sottoscrivere l'inventario (che doveva contenere l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività e che si chiudeva con il rendiconto), redatto al 31 dicembre di ogni anno, entro tre mesi dalla presentazione del rendiconto agli organi statutariamente competenti (comma 9); tenere tutte le scritture «secondo le norme di una ordinata contabilità, senza parti in bianco, interlinee o trasporti in margine», con divieto di fare abrasioni¹⁷⁸; pubblicare il rendiconto, corredato da una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa, almeno su due quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale, entro il 30 giugno di ogni anno (comma 11); trasmettere, entro il 31 luglio di ogni anno, il rendiconto di esercizio, corredato della relazione sulla gestione, della nota integrativa (sottoscritti dal legale rappresentante o dal tesoriere), della relazione dei revisori dei conti¹⁷⁹ da essi sottoscritta, nonché delle copie dei quotidiani ove fosse avvenuta la pubblicazione, al Presidente della Camera dei deputati (comma 12)¹⁸⁰.

Inoltre, per quanto riguarda il controllo sui bilanci dei partiti, l'art. 8 stabilì che il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, comunicasse al Ministro del tesoro, sulla base del controllo di conformità alla legge compiuto da un collegio di revisori, l'avvenuto

¹⁷⁸ Art. 8, comma 10, legge n. 2 del 1997, che disponeva inoltre che: «se è necessaria qualche cancellazione, questa deve eseguirsi in modo che le parole cancellate siano leggibili»

¹⁷⁹ L'inciso «relazione dei revisori dei conti» è stato interpretato dai partiti in modo assai diverso l'uno dall'altro. La maggioranza di essi ha ritenuto che non vi fosse stata soluzione di continuità rispetto a quanto stabilito dall'art. 4 comma 4, legge n. 659 del 1981, per cui i loro statuti hanno continuato a prevedere che il bilancio dovesse essere sottoposto all'esame dei revisori contabili, nominati dall'organo politico. Tuttavia sono stati presenti anche statuti che non hanno fatto riferimento neppure all'esistenza di soggetti dotati di specifiche competenze tecniche, quali i revisori contabili. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 204.

¹⁸⁰ L'art. 8, comma 13, legge n. 2 del 1997 aggiungeva: «Il rendiconto di esercizio, la relazione sulla gestione e la nota integrativa sono comunque pubblicati, a cura dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, in un supplemento speciale della *Gazzetta Ufficiale*».

riscontro della regolarità di redazione del rendiconto, della relazione e della nota integrativa. Il collegio dei revisori era composto da cinque revisori ufficiali dei conti nominati d'intesa tra i Presidenti delle due Camere individuati tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili¹⁸¹. In caso di inottemperanza agli obblighi contabili o di irregolare redazione del rendiconto il Presidente della Camera ne avrebbe dato comunicazione al Ministro del tesoro che, sino alla regolarizzazione, avrebbe sospeso dalla ripartizione delle fondo del 4 per mille i partiti o i movimenti inadempienti.

Infine l'art. 8, commi 15 e 16, della legge n. 2 del 1997 introdusse, «a decorrere dal quarto anno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge», l'obbligo di riservare una quota non inferiore al 30 per cento delle risorse del 4 per mille di ciascun partito e movimento politico alle «proprie strutture decentrate su base territoriale che abbiano per statuto autonomia finanziaria» e la previsione per cui a tali strutture si applicassero le disposizioni sulla redazione del rendiconto (da allegare al rendiconto nazionale)¹⁸².

La caratterizzazione di tale sistema di finanziamento dei partiti come «sistema interamente basato sulla libera e volontaria contribuzione dei cittadini» sembrò tuttavia molto discutibile. Rispetto alle novità contenute nella legge n. 2 del 1997 parte del mondo politico e della dottrina reagì osservando che essa reintrodusse il finanziamento pubblico abrogato con il *referendum* del 1993. L'elemento della volontarietà incideva infatti solo sul meccanismo di determinazione della quantità di risorse, che però rimanevano pubbliche¹⁸³.

¹⁸¹ L'art. 17, comma 13, della legge 15 maggio 1997, n. 127 disporrà poi che tale ultimo periodo del comma 14 dell'art. 8 della legge n. 2 del 1997 sia sostituito da: «Il collegio dei revisori è composto da cinque revisori ufficiali dei conti nominati d'intesa tra i Presidenti delle due Camere, all'inizio di ciascuna legislatura, e individuati tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili. Il mandato dei membri del collegio non è rinnovabile».

¹⁸² «Una delle lacune del precedente modello di bilancio era infatti costituito dal fatto che esso si presentava di fatto come il bilancio della direzione centrale del partito, non rappresentando le entrate e le uscite degli organi periferici». F. BIONDI, *op. cit.*, p. 89.

¹⁸³ Il fatto che lo Stato rinunciasse a proprie entrate a favore dei partiti è del resto confermato dal fatto che la legge si preoccupava di trovare la copertura finanziaria (art. 11 legge n. 2 del 1997) per far fronte al mancato gettito di imposte che la nuova legge avrebbe potuto determinare. G. TROCCOLI, *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento dei partiti*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, pp. 645-647: «ci sembra che la legge abbia indubbiamente configurato un meccanismo in cui la contribuzione a favore dei partiti avviene sulla base delle scelte volontarie dei singoli contribuenti (...), ma tale scelta opera come criterio per l'attribuzione o meno

Subito dopo la promulgazione della legge (avvenuta il 2 gennaio) il comitato promotore del *referendum* abrogativo svoltosi il 18 aprile 1993, sostenendo che la stessa avesse reintrodotta una forma di finanziamento pubblico in violazione dell'esito referendario¹⁸⁴, presentò un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione nei confronti delle Camere e del Senato. La Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 9 del 9-14 gennaio 1997, dichiarò tuttavia l'inammissibilità del ricorso per carenza del requisito soggettivo a causa del difetto di legittimazione dei ricorrenti quali rappresentanti del comitato promotore¹⁸⁵.

Inoltre, già la prima applicazione del 4 per mille (prevista per le somme da erogare nel 1998 con riferimento alle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1997)¹⁸⁶ rivelò subito l'esistenza di problemi

di risorse che non sono nella disponibilità dei singoli contribuenti essendo già sorta – o addirittura in taluni casi adempiuta almeno in parte – la obbligazione finanziaria nei confronti dello Stato»; V. GASPARINI CASARI, *La legge sul finanziamento dei partiti. Considerazioni critiche*, in *Il diritto dell'economia*, 1997, fasc. 3, pp. 504-505, il quale afferma che «per quanto concerne la destinazione ai partiti e movimenti politici, da parte di singoli contribuenti, del quattro per mille dell'imposta IRPEF da essi dovuta (...) non c'è alcuna erogazione liberale o spontanea, aggiuntiva rispetto a quanto dovuto dal contribuente per l'IRPEF, e non c'è quindi alcuna contribuzione "privata", perché il denaro che viene conferito è da ritenersi già "pubblico", in quanto dovuto dal privato e spettante allo Stato, appunto, a titolo di imposta». *Finanziamento ai partiti. Editoriale*, in *L'Amministrazione italiana*, 1997, fasc. 4, pp. 629 : «La legge è un capolavoro d'ipocrisia. Il 4 per mille che i cittadini daranno ai partiti era destinato allo Stato e verrà quindi sottratto all'erario».

¹⁸⁴ Secondo altri invece la legge n. 2 del 1997, anziché violare l'esito del *referendum*, costituiva piuttosto una "surrogazione impropria" della volontà popolare, poiché subordinava ogni anno l'erogazione del contributo alla scelta dei cittadini. R. BORRELLO, voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004, sez. XIV, p. 12.

¹⁸⁵ La Corte costituzionale sostenne infatti che l'assimilazione del comitato promotore a un "potere dello Stato" non si traduce «nella costituzione d'un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del *referendum* e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario». Con la proclamazione dei risultati del *referendum* e l'abrogazione delle disposizioni oggetto di *referendum* «si esaurisce il procedimento rispetto al quale sussiste appunto la titolarità dell'anzidetto potere, sicché, relativamente alle vicende ulteriori, non permane la titolarità medesima in capo ai firmatari della richiesta di *referendum*, in rappresentanza dei quali agiscono nella specie i promotori».

Tale decisione della Corte costituì inoltre l'occasione per la dottrina per interrogarsi sul vincolo per il legislatore del risultato referendario: vedi ad esempio la nota di S. PANUNZIO, *Chi è il "custode" del risultato abrogativo del referendum?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 1993 ss. e P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, fasc. 1, pp. 55-62.

¹⁸⁶ Art. 3, comma 5, legge n. 2 del 1997.

“tecnic” e difficoltà applicative, derivanti fondamentalmente dalla temuta scarsa adesione da parte dei contribuenti, a cui si cercò di rimediare con altri interventi legislativi. In primo luogo venne inserito nella legge 31 luglio 1997, n. 259¹⁸⁷, l’art. 2, che prorogò il termine per la scelta di destinare il 4 per mille al 31 dicembre 1997, stabilendo che la stessa potesse essere effettuata mediante spedizione dell’apposita scheda «al Centro di servizio delle imposte dirette o, ove non istituito, all’ufficio delle imposte nella cui circoscrizione il contribuente ha il domicilio fiscale». In secondo luogo si decise di anticipare per l’anno finanziario 1998 «una somma pari a 110 miliardi di lire, con riserva di conguaglio negli anni 1999 e successivi». Tale disposizione era contenuta nell’art. 30 della legge 8 maggio 1998, n. 146¹⁸⁸, approvata dopo un rinvio da parte del Presidente della Repubblica Scalfaro. In particolare, nel messaggio del 23 marzo 1998 di rinvio alle Camere, il Presidente della Repubblica dichiarò senza fondamento «il rilievo riferito al preteso contrasto tra il nuovo sistema di finanziamento basato sulla contribuzione volontaria (...) perché, avendo il *referendum* detto no al finanziamento dei partiti a carico dello Stato, il legislatore ha introdotto un sistema interamente basato sulla libera e volontaria contribuzione dei cittadini». Il Presidente ritenne invece fondato il rilievo che riguardava le modalità non corrette di copertura finanziaria dell’onere posto a carico del bilancio dello Stato con l’anticipazione dei fondi ai partiti: «fare un’eccezione contro lo spirito dell’articolo 81 della Costituzione proprio per una norma che riguarda i partiti politici vuol dire non tener conto di uno stato d’animo, purtroppo insistente e alquanto generalizzato, di non favore, se non di ostilità, verso i partiti stessi»¹⁸⁹.

¹⁸⁷ “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1997, n. 185, recante differimento del termine per il versamento dei tributi relativi alle dichiarazioni di successione”.

¹⁸⁸ L’art. 30 della legge n. 146 del 1998 “Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell’Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario”, aggiungeva infatti i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater alle disposizioni transitorie di cui art. 4 della legge n. 2 del 1997.

¹⁸⁹ Doc. I. n. 2, Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell’art. 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 23 marzo 1998, in <http://www.camera.it/parlam/leggi/docmes/doc2.htm>

S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. I, Utet, Torino, 2000, pp. 404-405, riteneva l’opinione del Capo dello Stato «di massima condivisibile, anche se il contrasto è meno radicale di quanto si potrebbe credere, giacché il nuovo sistema di finanziamento implica comunque un’erogazione di pubblico denaro in percentuale del gettito dell’imposta sul reddito delle persone

6. La legge 3 giugno 1999, n. 157 e le sue successive modificazioni

6.1. La disciplina dei rimborsi elettorali nella legge n. 157 del 1999

Fallito e archiviato il sistema della “contribuzione volontaria” il Parlamento approvò, a larghissima maggioranza e in tempi rapidissimi, la legge 3 giugno 1999, n. 157, intitolata “Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e ai partiti politici”¹⁹⁰. Infatti, abrogata quasi la totalità della legge n. 2 del 1997¹⁹¹, anziché avere il coraggio di cambiare

fisiche, pur rimettendone ai contribuenti l’esatta quantificazione». Tuttavia le soluzioni escogitate per il 1997 e anche quella per il 1998, a parte il riferimento al successivo conguaglio, si configuravano «come mere riproposizioni del vecchio sistema di finanziamento, volte ad assicurare ai partiti mezzi di sostentamento che si temeva di non riuscire ad ottenere dall’adesione volontaria dei contribuenti»

¹⁹⁰ La disciplina contenuta nella legge 3 giugno 1999, n. 157, originava dal progetto di legge C. 5535, presentato il 19 dicembre 1998, che portava la prima firma di Maurizio Balocchi, il tesoriere della Lega Nord. La Camera approvò la dichiarazione d’urgenza della proposta Balocchi nella seduta del 28 gennaio 1999; mentre l’approvazione in prima lettura alla Camera avvenne l’11 marzo 1999. La proposta venne approvata con lievi modificazioni (riguardanti la clausola di entrata in vigore della legge) dal Senato e l’approvazione definitiva della Camera giunse il 26 maggio 1999 con 279 sì e 130 no.

¹⁹¹ L’art. 7, della legge n. 157 del 1999 stabiliva infatti l’applicazione per l’ultima volta del meccanismo del 4 per mille, prevedendo che per l’anno finanziario 1999, il Ministro del tesoro, con proprio decreto, determinasse l’ammontare del fondo da ripartire tra i partiti e movimenti politici aventi diritto (sulla base delle dichiarazioni effettuate dai contribuenti nel 1998) e effettuasse la ripartizione di tale fondo tra gli stessi. Tuttavia, ai fini del conguaglio *ex art. 4, comma 1-bis, legge n. 2 del 1997*, dalle somme spettanti ad ogni partito o movimento veniva trattenuto l’ammontare dei contributi eventualmente ricevuti in eccesso per l’anno finanziario 1998 rispetto alle dichiarazioni effettuate dai contribuenti nel 1997.

Una diversa modalità di conguaglio era inoltre disciplinata dall’art. 6 legge n. 157 del 1999 che aggiungeva all’art. 4 della legge n. 2 del 1997 i commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*. I movimenti e partiti politici che avessero usufruito dei contributi per l’anno finanziario 1998 erano infatti tenuti al conguaglio dei contributi già ricevuti. A tale fine il Ministro del tesoro, con proprio decreto, avrebbe determinato l’eventuale ammontare in eccesso dei fondi ed approvato un piano di ripartizione delle somme, che i movimenti e partiti politici avrebbero dovuto restituire (mediante il versamento di rate annuali, per un periodo non eccedente i dieci anni, o per un periodo di cinque anni, per i partiti non aventi diritto al rimborso elettorale). Inoltre era previsto che se si fosse verificata l’estinzione di uno o più movimenti o partiti politici prima dell’integrale versamento del conguaglio, le relative somme ancora da versare sarebbero state portate in detrazione dai fondi relativi al rimborso delle spese elettorali *ex artt. 9 e 16 della legge n. 515 del 1993*.

Tuttavia né il decreto sulla determinazione e ripartizione del fondo per il 1999, né il decreto sulla determinazione e ripartizione delle somme in eccesso ricevute nel 1998 non risulta siano mai stati adottati dal Ministro del tesoro, come se

impostazione e disciplinare l'ordinamento dei partiti insieme al loro finanziamento ¹⁹², si volle dare prova di rispettare l'esito del *referendum* del 1993. Si tornò così ad intervenire sulle spese per le consultazioni elettorali, utilizzando il termine "rimborso elettorale", ma elevando tale intervento economico al punto da renderlo nella sostanza un finanziamento ordinario.

L'art 1, comma 1, della legge n. 157 del 1999 attribuiva infatti «ai movimenti o partiti politici un rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute per le campagne per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali», senza fare più dunque alcun riferimento alle spese sostenute dai partiti per i singoli candidati. L'ammontare di ciascuno dei quattro fondi (relativi rispettivamente al Senato, alla Camera, al Parlamento europeo e ai consigli regionali) sarebbe stato «pari alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 4.000 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati» ¹⁹³. I partiti o movimenti che intendessero usufruire dei rimborsi dovevano farne richiesta, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle liste per il rinnovo di ciascun organo ¹⁹⁴.

con l'uno e con l'altro si fossero pareggiati i conti. L. STROPPIANA, *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 657-659.

¹⁹² Come afferma C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *Legislazione elettorale italiana*, a cura di R. Alimonte – C. Fusaro, Bologna, 2008, pp. 154-157, nel corso della XIII legislatura furono presentate molte proposte di legge volte a disciplinare l'ordinamento interno dei partiti e contestualmente il sistema del loro finanziamento, ma l'urgenza di colmare i deficit finanziari dei partiti spinse a disgiungere i due profili.

¹⁹³ Art. 1, comma 5, legge n. 157 del 1999, secondo cui, dunque, la base di calcolo era rappresentata dagli elettori della Camera, che costituiscono l'elenco più numeroso. Tuttavia lo stesso articolo aggiungeva al secondo periodo che: «Per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo del 13 giugno 1999, l'importo di cui al presente comma è ridotto a lire 3.400».

Inoltre, l'art. 1, comma 9, della legge n. 157 del 1999 elevò il limite di spesa per le campagne elettorali dei partiti alle elezioni politiche (previsto dall'art. 10 della legge n. 515 del 1993) da "lire 200" a "lire 800". Quest'ultimo importo doveva essere moltiplicato per il numero «dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali» e non più per il numero degli abitanti, delle circoscrizioni per la Camera e dei collegi per il Senato nei quali ciascun partito fosse presente con liste o candidati.

¹⁹⁴ Art. 1, comma 2, legge n. 157 del 1999, che stabiliva che i rimborsi sarebbero stati disposti: con decreto del Presidente della Camera dei deputati (a carico del bilancio interno della Camera dei deputati), per quanto riguarda il rinnovo della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali, nonché per i comitati promotori dei *referendum*, nei casi previsti dal comma 4; con decreto del Presidente del Senato della Repubblica (a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica), per quanto riguarda il rinnovo del Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda la determinazione dei requisiti per accedere al riparto dei fondi, l'art. 2 della legge n. 157 del 1999 rinviava all'art. 9 della legge n. 515 del 1993 per i rimborsi delle elezioni politiche¹⁹⁵, introducendovi tuttavia una rilevante modifica relativa al riparto del rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati. I partiti che non avessero ottenuto seggi nella quota proporzionale (non avendo superato la soglia del 4 per cento) ma almeno un eletto nei collegi uninominali, avrebbero infatti potuto partecipare al riparto del fondo, in proporzione ai voti conseguiti, purché avessero superato la soglia dell'1 per cento dei voti validamente espressi in ambito nazionale¹⁹⁶.

Tuttavia, nonostante la qualificazione della natura del finanziamento ai partiti come "rimborso elettorale", la legge n. 157 del 1999 accentuò i dubbi relativi all'effettiva destinazione dei fondi. Infatti, oltre all'entità dei rimborsi sempre più alti, che stridevano con le spese effettivamente sostenute dai partiti, la nuova legge introdusse due disposizioni che contraddicevano formalmente tale qualificazione.

In primo luogo, l'art. 1, comma 6, della legge n. 157 del 1999 stabilì che i rimborsi sarebbero stati corrisposti con cadenza annuale¹⁹⁷, entro il 31 luglio di ciascun anno, in misura pari, il primo anno, al 40 per cento e, per i quattro anni successivi, al 15 per cento della somma spettante¹⁹⁸. In caso di scioglimento anticipato del Senato o della

¹⁹⁵ Per le elezioni europee e per quelle regionali, l'art. 2, comma 1, legge n. 157 del 1999 rinviava rispettivamente all'art. 16 della legge n. 515 del 1993 e all'art. 6 della legge n. 43 del 1995.

¹⁹⁶ Art. 2, comma 2, legge n. 157 del 1999: «All'articolo 9, comma 3, primo periodo, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, le parole: "almeno il 3 per cento" sono sostituite dalle seguenti: "almeno l'1 per cento"».

¹⁹⁷ L'art. 1, comma 7, della legge n. 157 del 1999 stabiliva che sarebbero stati corrisposti in un'unica soluzione solo i rimborsi «per il primo rinnovo del Parlamento europeo successivo alla data di entrata in vigore della presente legge e dei consigli regionali negli anni 1999 e 2000, nonché per le consultazioni referendarie il cui svolgimento sia previsto entro l'anno 2000».

¹⁹⁸ Quindi, mentre in precedenza il finanziamento pubblico, a qualunque titolo disposto, era erogato in un'unica soluzione, a partire dalla legge n. 157 del 1999, è stato rateizzato in cinque annualità. Tale previsione non era tuttavia coerente rispetto alla natura di "rimborso" di spese che avrebbero dovuto essere già state effettuate. G. M. FLICK, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"* (6 giugno 2012), in *federalismi.it*, n. 12/2012, pp. 3 e 4, ha infatti correttamente osservato come la rateizzazione favorisca il mantenimento in vita, al solo fine di percepire i rimborsi, di partiti che per varie ragioni hanno cessato la propria attività politica. Che partiti "estinti" continuino a percepire finanziamenti sarebbe ragionevole solo se il finanziamento sia percepito effettivamente quale rimborso di spese sostenute: in tal caso «si sarebbe, difatti, al cospetto di un credito già entrato in via definitiva nel patrimonio del partito in conseguenza dell'esito delle elezioni».

Camera il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi sarebbe stato interrotto e i partiti avrebbero avuto diritto solo al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi. Tuttavia era previsto anche il versamento della quota annuale di rimborso anche nel caso in cui fosse trascorsa una frazione di anno (eccetto quello in cui fosse già stata versata la quota del 40 per cento)¹⁹⁹.

In secondo luogo, facendo riferimento all'art. 8 della legge n. 2 del 1997, l'art. 3 della legge n. 157 del 1999 impose ai partiti di destinare una quota pari almeno al 5 per cento dei rimborsi ricevuti da ogni partito per ciascuna delle quattro elezioni ad «iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne» e di introdurre un'apposita voce nel rendiconto di esercizio al fine di dare espressamente conto dell'avvenuta destinazione delle quote dei rimborsi a tali iniziative²⁰⁰.

Relativamente alle regole volte a garantire la trasparenza nell'uso dei fondi pubblici, ai controlli e alle sanzioni, l'art.1, comma 8, della legge n. 157 del 1999 confermò la disciplina prevista dall'art. 8 della legge n. 2 del 1997. Tuttavia l'art. 10 della legge n. 157 del 1999 ne abrogò il comma 17, di modo che la sospensione dell'erogazione dei contributi costituisse la sanzione in caso di mancato rispetto delle norme ivi prescritte o di irregolare redazione del rendiconto, ma con riferimento ai rimborsi elettorali e non più ai fondi del 4 per mille. L'unica rilevante differenza è che fu eliminato l'obbligo per i partiti e per i movimenti politici di destinare una quota non inferiore al 30 per cento delle risorse alle proprie strutture decentrate su base territoriale che avessero per statuto autonomia finanziaria²⁰¹, dimostrando ancora

¹⁹⁹ L'art. 1, comma 6, della legge n. 157 del 1999 stabiliva inoltre che «L'erogazione dei rimborsi non è vincolata alla prestazione di alcuna forma di garanzia bancaria o fidejussoria da parte dei movimenti o partiti politici aventi diritto». Con ciò si superavano le previsioni contenute nei regolamenti di attuazione *ex art. 20-bis* della legge n. 515 del 1993 (introdotto dalla legge n. 448 del 1994) che consentivano ai partiti aventi diritto di percepire immediatamente i contributi, nel termine di sessanta giorni dall'inizio della legislatura, se avessero prestato idonea garanzia mediante fidejussione prestata da un istituto assicurativo o di credito autorizzato. Vedi in particolare il decreto 26 luglio 1994 "Regolamento di attuazione della legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante disciplina delle campagne elettorali per le elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica" (GU Serie Generale n.174 del 27-7-1994).

²⁰⁰ Anche questa prescrizione stride infatti con la natura del rimborso di spese, configurandosi piuttosto come un vincolo di destinazione rispetto a spese future.

²⁰¹ Art. 10 legge n. 157 del 1999, che abrogò i commi 15 e 16 dell'art. 8 della legge n. 2 del 1997.

una volta la volontà di accentrare la gestione delle finanze del partito²⁰².

Inoltre, la legge n. 157 del 1999 ampliò le agevolazioni fiscali in caso di erogazioni liberali ai partiti (art. 4) e introdusse alcune modifiche relative alla disciplina fiscale dell'attività di partiti e movimenti politici (art. 5). In particolare, l'art. 4 della legge n. 157 del 1999 modificò l'art. 13-*bis*, comma 1-*bis*, del testo unico delle imposte sui redditi stabilendo che dall'imposta lorda si detraesse un importo pari al 19 per cento per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e movimenti politici per importi compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire (anziché tra 500.000 e 50 milioni). L'art. 5 prevedeva invece che «gli atti costitutivi, gli statuti e ogni altro atto necessario per l'adempimento di obblighi dei movimenti o dei partiti politici, derivanti da disposizioni legislative o regolamentari» fossero esonerati dalle tasse sulle concessioni governative²⁰³, dall'imposta di bollo²⁰⁴ e dall'imposta di registro²⁰⁵ e che i trasferimenti a favore dei movimenti e partiti politici fossero esentati dall'imposta sulle successioni e donazioni²⁰⁶. Ancora relativamente alle agevolazioni, l'art. 5 stabiliva anche che alle occupazioni temporanee di suolo pubblico, di durata temporanea non superiore a trenta giorni, effettuate da movimenti e partiti politici per lo svolgimento delle loro attività, si applicassero le agevolazioni previste nei regolamenti comunali sulle entrate «ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446»²⁰⁷ e che i consigli comunali e provinciali potessero prevedere nei loro regolamenti le forme per l'utilizzazione non onerosa di strutture comunali e provinciali idonee ad ospitare manifestazioni ed iniziative dei partiti politici²⁰⁸. Tuttavia a queste

²⁰² Per quanto riguarda il problema della ripartizione del finanziamento tra organo nazionale e articolazioni territoriali dei partiti vedi F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 169-179, che sottolinea la vocazione fortemente accentrata dei partiti e il fatto che nella legislazione italiana sul finanziamento pubblico il problema della distribuzione territoriale delle risorse non sia mai stato affrontato.

²⁰³ Art. 5, comma 1, legge n. 157 del 1999, che aggiungeva il comma 1-*bis* all'art. 13-*bis* del d.P.R. n. 641 del 1972.

²⁰⁴ Art. 5, comma 2, legge n. 157 del 1999, che aggiungeva l'art. 27-*ter* nella tabella di cui all'allegato B annessa del d.P.R. n. 642 del 1972.

²⁰⁵ Art. 5, comma 3, legge n. 157 del 1999, che aggiungeva l'art. 11-*ter* alla tabella allegata al testo unico approvato con d.P.R. n. 131 del 1986.

²⁰⁶ Art. 5, comma 4, legge n. 157 del 1999, che aggiungeva il comma 4-*bis* all'art. 3 del testo unico approvato con decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346.

²⁰⁷ Art. 5, comma 5, legge n. 157 del 1999.

²⁰⁸ Art. 5, comma 6, legge n. 157 del 1999, che aggiungeva: «I regolamenti

ultime agevolazioni avevano diritto solo i partiti o movimenti politici che avessero propri rappresentanti eletti nelle elezioni politiche, regionali, provinciali o comunali o per il Parlamento europeo²⁰⁹.

Infine, un'ulteriore novità introdotta dalla legge n. 157 del 1999 fu rappresentata dal rimborso per le consultazioni referendarie. In particolare, in caso di richiesta di uno o più *referendum* (abrogativi) ai sensi dell'art. 75 Cost., dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale, era attribuito ai comitati promotori «un rimborso pari alla somma risultante dalla moltiplicazione di lire mille per ogni firma valida fino alla concorrenza della cifra minima necessaria per la validità della richiesta e fino ad un limite massimo pari complessivamente a lire 5 miliardi annue», a condizione che la consultazione referendaria avesse raggiunto il *quorum* di validità di partecipazione al voto. Lo stesso rimborso, sempre nel limite di lire 5 miliardi, era previsto per le richieste di *referendum* (costituzionali) effettuate ai sensi dell'art. 138 della Costituzione.

6.2. La nuova legge sui rimborsi elettorali

Due richieste vennero presentate da Alleanza nazionale e dai radicali al fine di abrogare la legge n. 157 del 1999 limitatamente agli articoli 1, 2 e 3 (relativi al rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie dei partiti e dei movimenti politici)²¹⁰ e furono dichiarate ammissibili dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 2000²¹¹. Il *referendum*, svoltosi il 21 maggio 2000, non raggiunse

comunali e provinciali dettano altresì le disposizioni generali per garantire ai partiti politici le forme di accesso alle strutture di cui al presente comma nel rispetto dei principi di trasparenza, di pluralismo e di uguaglianza. Gli oneri per l'utilizzazione di tali strutture sono posti a carico dei bilanci dei rispettivi enti».

²⁰⁹ Art. 5, comma 7, legge n. 157 del 1999.

²¹⁰ Sarebbero quindi rimaste in vigore le disposizioni della legge n. 157 del 1999 che prevedevano agevolazioni per le erogazioni liberali a favore di partiti e movimenti politici, nonché le norme transitorie per regolare le situazioni pendenti formatesi sotto la precedente legge 2 gennaio 1997, n. 2, e relative norme di copertura finanziaria. Lo scopo dei promotori del *referendum* era infatti quello di far sì che i partiti e i movimenti politici sostenessero le loro spese solo con mezzi propri o giovandosi di erogazioni liberali private. Vedi la sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2000.

²¹¹ In tale sentenza la Corte costituzionale rilevò che: «Le disposizioni degli artt. 1, 2 e 3 costituiscono (...) un corpo normativo omogeneo, all'interno della legge che li contiene, e si prestano quindi a essere investite dalle richieste di *referendum* abrogativo parziale, la cui ammissibilità risulta dall'inesistenza di limiti e impedimenti costituzionali - derivanti esplicitamente dall'art. 75 della Costituzione o implicitamente dal sistema costituzionale di cui esso fa parte invocabili nella specie».

tuttavia il *quorum* di partecipazione attestandosi al 32,25% dei votanti.

L'impianto della legge n. 157 del 1999, uscito "indenne" dal *referendum*, fu sostanzialmente confermato dalla legge 26 luglio 2002, n. 156, intitolata "Disposizioni in materia di rimborsi elettorali". Quest'ultima introdusse solo poche modifiche alla disciplina precedente, prevedendo in particolare il differimento al trentesimo giorno dalla data della entrata in vigore della legge stessa del termine per la presentazione della richiesta dei rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali, svoltesi nell'anno 2001, per il rinnovo della Camera dei deputati e per l'Assemblea regionale siciliana. Le quote maturate sarebbero state corrisposte in unica soluzione, entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine differito²¹².

L'art. 2, comma 1, della legge n. 156 del 2002 prevedeva inoltre una modifica dell'art. 1, comma 5 della n. 157 del 1999, che fece passare l'ammontare di ciascuno dei fondi (relativi a Camera, Senato, Parlamento europeo e consigli regionali) dalla somma risultante dalla moltiplicazione di lire 4.000 per cittadino iscritto nelle liste elettorali per la Camera alla somma risultante dalla moltiplicazione 1 euro, per ciascun anno di legislatura, per cittadino iscritto alle liste (ossia da 4.000 lire a 5 euro)²¹³.

L'art. 2, comma 2, lett. a), della legge n. 156 del 2002 modificava invece la legge n. 515 del 1993 riscrivendo in particolare il suo art. 9, comma 3, relativo ai requisiti per partecipare al riparto delle somme per i rimborsi della Camera. Per porre sostanzialmente rimedio all'esclusione di alcuni partiti dal riparto dei contributi²¹⁴, la soglia del

In tale occasione emerse nuovamente (dopo il ricorso presentato dai promotori del *referendum* del 1993, risolto con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 9 del 1997) anche la problematica relativa all'esistenza o meno di un vincolo per il legislatore del risultato referendario: F. RESCIGNO, *Il finanziamento ai partiti: la storia si ripete?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, fasc. 8-9, p. 1561.

²¹² Art. 1 legge n. 156 del 2002, che modifica il termine di cui all'art. 1, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 157 del 1999, secondo cui le richieste di rimborso dovevano essere depositate entro dieci giorni dalla scadenza per la presentazione delle liste in occasione di successive scadenze elettorali.

²¹³ Art. 2, comma 1, lett. a), legge n. 156 del 2002, in base a cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 157 del 1999 dopo le parole «è pari» erano inserite «, per ciascun anno di legislatura degli organi stessi,» e le parole: «lire 4.000» erano sostituite «euro 1,00». L'art. 2, comma 1, lett. b), della stessa legge modificava l'art. 1, comma 6, della legge n. 157 del 1999 (relativo alla corresponsione dei rimborsi) stabilendo la soppressione delle parole da: «, in misura pari» fino a: «al 15 per cento della somma spettante» e da: «, eccetto quello» fino a: «del 40 per cento».

²¹⁴ Tali partiti erano quelli che, collocandosi tra 1% e il 4% dei voti, avevano fatto un uso "poco accorto" delle c.d. "liste civetta", nel senso che non avevano collegato al proprio simbolo i candidati che poi erano risultati eletti. Come racconta

4 per cento dei voti nella quota proporzionale o, in alternativa, dell'1 per cento dei voti con almeno un eletto collegato nell'uninomiale veniva infatti sostituita da una soglia unica, pari all'1 per cento dei voti validamente espressi in ambito nazionale²¹⁵. Per altro, si stabilì che questa regola andasse applicata a partire dalla data di rimborso successiva all'entrata in vigore della legge, obbligando ad un nuovo calcolo dei rimborsi dovuti per le ultime elezioni²¹⁶.

Infine, le altre modifiche previste dalla legge n. 156 del 2002 riguardavano l'aumento del tetto delle spese elettorali dei partiti alle elezioni politiche e a quelle regionali. In particolare, per quanto riguarda le elezioni politiche, il limite di spesa di cui all'art. 10 comma 1 della legge n. 515 del 1993, già modificato nel 1999, passava da lire 800 a euro 1,00²¹⁷. Relativamente alle elezioni regionali si stabilì invece che il limite di spesa di cui all'art. 5, comma 3, della legge n. 43 del 1995 non potesse superare la somma risultante dall'importo di euro 1,00 (non più: «lire 200») moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per la elezione della Camera dei deputati (non più: «dei cittadini residenti») nelle circoscrizioni provinciali nelle quali il partito avesse presentato proprie liste.²¹⁸

M. C. PACINI, *Finanziamento dei partiti: chi ottiene quanto, come e perché*, in *Il Mulino*, 2002, p. 1116, è il caso della lista Ccd-Cdu alle elezioni del 2001, che aveva collegato alla propria lista elettorale solo uno dei sessantasei candidati nei collegi uninominali. Poiché tra i 41 eletti del Ccd-Cdu non figurava quell'unico candidato formalmente collegato alla lista, ne era conseguita la perdita del rimborso.

²¹⁵ Per la prima volta non vi fu quindi più corrispondenza tra accesso al Parlamento e partecipazione al riparto dei contributi statali per le spese elettorali. La dottrina prevalente ha inoltre criticato tali scelte perché contraddittorie rispetto alla finalità perseguita con la legge elettorale, osservando come l'abbassamento della soglia all'1 per cento favorisse la frammentazione: M.C. PACINI, *op. cit.*, p. 1116; G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze 2009, pp. 127-137; A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze 2009, p. 248.

²¹⁶ Art. 2, comma 4, legge n. 156 del 2002, che stabilì che: «Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a partire dalla rata di rimborso delle spese elettorali sostenute per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati da erogare entro il 31 luglio 2002». La modifica operò quindi retroattivamente, in modo da «ri pescare» i partiti che erano rimasti esclusi dal riparto dei rimborsi.

²¹⁷ Art. 2, comma 2, lett. b), legge n. 156 del 2002.

²¹⁸ Art. 2, comma 3, legge n. 156 del 2002, che sostituiva il comma 3 dell'art. 5 della legge 23 febbraio 1995, n. 43.

6.3. *Le successive norme “sparse” in tema di rimborsi elettorali*

Negli anni successivi, i vari interventi normativi che si sono succeduti sono stati inseriti nello schema fissato dalla legge n. 157 del 1999 (come modificata dalla legge n. 156 del 2002), in quanto hanno solo modificato o integrato la nuova legislazione sui rimborsi elettorali. A parte una disposizione di interpretazione autentica, tali interventi normativi possono essere sostanzialmente suddivisi in tre gruppi comprendenti rispettivamente: disposizioni che hanno aumentato l'entità dei rimborsi elettorali; disposizioni mosse dalla volontà di sanare il ritardo nella presentazione delle domande per ottenere i rimborsi; disposizioni che hanno portato a una riduzione dei rimborsi elettorali.

Per quanto riguarda la legge di interpretazione autentica, la legge 29 novembre 2004, n. 298, intitolata appunto “Interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 1, della legge 3 giugno 1999, n. 157 e dell'articolo 6, comma 2, secondo periodo, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di rimborso per le spese elettorali sostenute dai movimenti o partiti politici per il rinnovo dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano”, affermava innanzitutto che il rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute dai movimenti o partiti politici per la campagna per il rinnovo dei consigli regionali (*ex* art. 1, comma 1, legge n. 157 del 1999 e art. 6, comma 2, secondo periodo, legge n. 43 del 1995) dovesse essere riferito per la regione Trentino-Alto Adige al rinnovo dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano²¹⁹. Inoltre stabiliva che l'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge n. 43 del 1995 (in base a cui la quota di rimborso era ripartita, proporzionalmente ai voti ottenuti, tra le liste concorrenti nelle circoscrizioni provinciali che avessero ottenuto un candidato eletto al consiglio regionale della regione interessata) dovesse essere interpretata nel senso che «i voti espressi senza indicazione di lista a favore di un candidato alla carica di presidente della provincia di Trento sono attribuiti alla lista collegata al medesimo candidato ovvero, in caso di collegamento plurimo, alle liste collegate

²¹⁹ Art. 1, comma 1, legge n. 298 del 2004, conseguente all'entrata in vigore della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (“Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”), il cui art. 4 aveva modificato lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, prevedendo che il consiglio regionale fosse composto dai membri dei consigli provinciali di Trento e di Bolzano eletti a suffragio universale diretto.

allo stesso candidato in proporzione alla cifra elettorale di ciascuna lista»²²⁰. Infine, disponeva l'applicazione (retroattiva) di tali disposizioni interpretative «con decorrenza dalle elezioni per il rinnovo dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano svoltesi il 26 ottobre 2003»²²¹.

Relativamente alle disposizioni che hanno aumentato l'entità dei rimborsi elettorali occorre ricordare: l'art. 39-*quaterdecies* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273 e l'art. 39-*bis* del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223.

L'art. 39-*quaterdecies* ("Modifiche alle leggi 18 novembre 1981, n. 659, 3 giugno 1999, n. 157, e 2 maggio 1974, n. 195") del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273 ("Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti", c.d. "decreto milleproroghe"), inserito dalla legge di conversione 23 febbraio 2006, n. 51, prevedeva varie modifiche alla normativa sul finanziamento dei partiti e sui rimborsi elettorali. Innanzitutto modificava l'art. 4, comma 3, della legge n. 659 del 1981 e successive modificazioni (relativo agli obblighi di dichiarazione dei contributi privati), elevando la soglia oltre la quale sarebbe sorto l'obbligo di dichiarazione congiunta da 5 milioni di lire («somma da intendersi rivalutata nel tempo secondo gli indici ISTAT dei prezzi all'ingrosso») a 50.000 euro²²². Inoltre modificava l'art. 1, comma 6, terzo periodo, della legge n. 157 del 1999 nel senso che, in caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi sarebbe stato comunque effettuato²²³. Di

²²⁰ Art. 1, comma 2, legge n. 298 del 2004, conseguente all'entrata in vigore della legge della provincia autonoma di Trento 5 marzo 2003, n. 2 ("Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia"), il cui art. 63 disciplina le modalità di espressione del voto, per un candidato alla carica di presidente e per una delle liste ad esso collegato, e prevede che (a differenza di quanto previsto dalla legge elettorale per le regioni ordinarie) il segno tracciato solo sul nome del candidato presidente valga anche come voto a favore della lista o del gruppo di liste ad esso collegate.

²²¹ Art. 1, comma 3, legge n. 298 del 2004.

²²² Art. 39-*quaterdecies*, comma 1, d.l. n. 273 del 2005.

²²³ Art. 39-*quaterdecies*, comma 2, lett. a), d.l. n. 273 del 2005, in base a cui «all'articolo 1, comma 6, terzo periodo, le parole: "è interrotto" sono sostituite dalle seguenti: "è comunque effettuato"». Tale disposizione, che avrebbe portato al raddoppio dei rimborsi elettorali erogati ogni anno, per tutti gli anni rimanenti di una legislatura sciolta anticipatamente, sommandosi a quelli delle nuove Camere, fu approvata proprio alla vigilia delle elezioni politiche del 2006. In tal modo alcuni partiti raddoppiarono i rimborsi per gli anni 2008-2010 e i partiti nel frattempo estintisi (Ds e Margherita, nell'elezioni del 2006 presentatisi in un'unica lista alla Camera e in liste separate al Senato, poi confluiti nel Partito democratico; Forza

conseguenza sopprimeva anche il quarto periodo dell'art. 1, comma 6, legge n. 157 del 1999 («In tale caso i movimenti o partiti politici hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi»), aggiungendovi invece il periodo secondo cui: «Le somme erogate o da erogare ai sensi del presente articolo ed ogni altro credito, presente o futuro, vantato dai partiti o movimenti politici possono costituire oggetto di operazioni di cartolarizzazione e sono comunque cedibili a terzi»²²⁴. Ancora alla legge n. 157 del 1999 aggiungeva l'art. 6-bis («Garanzia patrimoniale»), che introduceva una peculiare disciplina in tema di responsabilità patrimoniale degli amministratori dei partiti e di garanzia per i loro debiti. In particolare si affermava che i rimborsi elettorali costituissero, ai sensi dell'art. 2740 del codice civile²²⁵, «garanzia ai fini dell'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dai partiti e movimenti politici beneficiari delle stesse»; e che i creditori dei partiti e movimenti politici destinatari dei rimborsi non potessero pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l'adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico «se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave»²²⁶.

Italia e An, confluiti nel Popolo della libertà) continuarono a percepirla.

²²⁴ Art. 39-*quaterdecies*, comma 2, lett. b) e c), d.l. n. 273 del 2005. L'art. 39-*quaterdecies*, comma 4, prevedeva quindi la soppressione del primo e del secondo periodo dell'art. 6 della legge n. 195 del 1974, che stabilivano il divieto di cessione delle somme esigibili dai partiti politici a titolo di contributo pubblico e la nullità dei patti contrari. Nell'art. 6 della legge n. 195 del 1974 rimaneva quindi solo il periodo: «I contributi previsti dalla presente legge non sono soggetti ad alcuna tassa né imposta, diretta o indiretta».

²²⁵ Art. 2740 c.c.: «Il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. Le limitazioni della responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge».

²²⁶ Art. 39-*quaterdecies*, comma 2, lett. d), d.l. n. 273 del 2005. La Corte di Cassazione (Cassazione Civile, Sez. I, 23 giugno 2009, n. 14612) affermò che «l'esonero da responsabilità degli amministratori dei partiti e movimenti politici, per le obbligazioni contratte in nome e per conto di tali organizzazioni collettive, così come è stato previsto dal citato art. 6-bis dà vita ad un regime speciale rispetto alla regola generale ricavabile dall'art. 38 c.c.», uno dei tre articoli del codice civile che regolano le associazioni non riconosciute, ai sensi del quale: «Per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione, i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione». Tuttavia giudicò infondato ogni dubbio di costituzionalità dell'art. 6-bis, in riferimento in particolare all'art. 3 Cost., in base alla considerazione che «i partiti ed i movimenti politici, pur se giuridicamente riconducibili alla figura delle associazioni non riconosciute, hanno innegabilmente caratteristiche e finalità affatto peculiari». G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009, Passigli, 2009, pp. 117-

Per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici maturati in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 157 del 1999 fu istituito un fondo di garanzia alimentato dall'1 per cento delle risorse stanziato per i rimborsi elettorali ²²⁷. L'art. 39-*quaterdecies*, comma 3, del d.l. n. 273 del 2005 specificava infine che l'art. 6-*bis* della legge n. 157 del 1999 si sarebbe applicato «anche per i giudizi e procedimenti in corso».

L'art. 39-*bis* (“Disposizioni in materia di rimborsi elettorali”) del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (“Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”), inserito dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, istituiva il rimborso per le circoscrizioni Estero e incrementava i rimborsi per i comitati promotori di *referendum* ²²⁸ «a partire dai rimborsi delle spese elettorali sostenute per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nelle elezioni dell'aprile 2006» ²²⁹. Relativamente al primo aspetto aggiungeva all'art. 1 della legge n. 157 del 1999 i commi 1-*bis* e 5-*bis*. Il primo introduceva il «rimborso da attribuire ai movimenti o partiti politici in relazione alle spese sostenute per le campagne elettorali nella circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione, per l'elezione delle Camere» ²³⁰. Il secondo prevedeva che: per tale rimborso, i fondi relativi, rispettivamente, al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati fossero incrementati «nella misura dell'1,5 per cento del loro ammontare»; ciascuno dei due importi aggiuntivi fosse suddiviso «tra le ripartizioni della circoscrizione Estero in proporzione alla rispettiva popolazione»; la quota spettante a ciascuna ripartizione fosse suddivisa «tra le liste di candidati in proporzione ai

122.

²²⁷ Art. 39-*quaterdecies*, comma 2, d.l. n. 273 del 2005, che al secondo periodo stabiliva che le modalità di gestione e funzionamento del fondo sarebbero state stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Il “Regolamento concernente modalità di gestione e funzionamento del fondo per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici, in attuazione dell'articolo 6-*bis* della legge 3 giugno 1999, n. 157” venne adottato con decreto 22 febbraio 2007, n. 31.

²²⁸ L'art. 39-*bis* del d.l. n. 273 del 2006 modificava inoltre alcune parti dell'art. 9 della legge n. 515 del 1993 con finalità di coordinamento, perché superate dalla nuova legge elettorale del 2005. Veniva così abrogato l'intero comma 1 dell'art. 9 e al comma 3 erano soppresse le parole «per l'attribuzione della quota di seggi da assegnare in ragione proporzionale».

²²⁹ Art. 39-*bis*, comma 4, d.l. n. 223 del 2006.

²³⁰ Art. 39-*bis*, comma 1, lett. a), d.l. n. 223 del 2006.

voti conseguiti nell'ambito della ripartizione»; partecipassero alla ripartizione della quota le liste che avessero ottenuto almeno un candidato eletto nella ripartizione o conseguito almeno il 4 per cento dei voti validamente espressi nell'ambito della ripartizione stessa²³¹.

Relativamente al secondo aspetto l'art. 39-*bis* del d.l. n. 273 del 2006 modificava le cifre previste nel comma 4 dell'art. 1 della legge n. 157 del 1999, attribuendo ai comitati promotori di *referendum* abrogativi un rimborso pari alla somma risultante dalla moltiplicazione di un euro (non più: lire mille) per ogni firma valida, fino alla concorrenza della cifra minima necessaria per la validità della richiesta e fino ad un limite massimo pari complessivamente a euro 2.582.285 annui (non più: lire 5 miliardi annue)²³². La corresponsione dei rimborsi referendari era prevista, anziché con cadenza annuale, «in un'unica soluzione, entro il 31 luglio dell'anno in cui si è svolta la consultazione referendaria»²³³.

Per quanto riguarda il secondo gruppo di disposizioni, già l'art. 1 della legge n. 156 del 2002 prevedeva il differimento del termine della presentazione della richiesta dei rimborsi elettorali. In occasione delle successive scadenze elettorali interventi di questo tipo sono stati ripetuti a più riprese dal legislatore, ancora sfruttando in sede di conversione gli spazi concessi dai c.d. decreti-legge «milleproroghe»²³⁴. L'art. 14-*undecies* del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115 («Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della Pubblica Amministrazione»), aggiunto dalla legge di

²³¹ Art. 39-*bis*, comma 1, lett. c), d.l. n. 223 del 2006. Il nuovo comma 5-*bis* dell'art. 1 della legge n. 157 del 1999 prevedeva inoltre l'applicazione delle «disposizioni di cui al comma 13 dell'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515», cioè della sospensione del versamento del rimborso da parte del Presidente della Camera in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali.

²³² Art. 39-*bis*, comma 1, lett. b), d.l. n. 223 del 2006. Il primo caso di corresponsione del rimborso referendario si è avuto con il *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 sul testo della legge costituzionale recante «Modifiche alla parte II della Costituzione». Tutti i *referendum* abrogativi svoltisi tra il 2000 e il 2005 non avevano infatti raggiunto il *quorum* di validità di partecipazione al voto, condizione prevista dalla legge n. 157 del 1999 per procedere al rimborso. Inoltre, il *referendum* costituzionale del 7 ottobre 2001 sul testo della legge costituzionale recante «Modificazioni del titolo V della parte seconda della Costituzione» non aveva dato luogo a rimborso perché era stato attivato da due richieste di iniziativa parlamentare.

²³³ Art. 39-*bis*, comma 1, lett. d), d.l. n. 223 del 2006.

²³⁴ Su questa fase della legislazione in tema di finanziamento pubblico: G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze 2009, pp. 105 ss.

conversione n. 168 del 2005, prevedeva che «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali relative al rinnovo dei Consigli delle regioni a statuto ordinario del 3-4 aprile e del 17-18 aprile 2005» fosse differito al 30 settembre 2005. L'art. 51-*bis* del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria”), inserito dalla legge di conversione n. 31 del 2008, prevedeva che «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta di rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali svoltesi il 9 e il 10 aprile 2006 per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» fosse differito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione²³⁵. L'art. 3, comma 8, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”), convertito in legge n. 25 del 2010, prevedeva che «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali svoltesi nel 2008» fosse differito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto²³⁶. L'art. 2, comma 24, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”), aggiunto dalla legge di conversione n. 10 del 2011, prevedeva che «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi per le consultazioni elettorali relative al rinnovo dei Consigli delle regioni a statuto ordinario del 28 e 29 marzo 2010» fosse differito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in

²³⁵ Tale disposizione si applicava retroattivamente anche alle quote di rimborso relative agli anni 2006 e 2007 già maturate a seguito della richiesta (e non erogate in conseguenza della decadenza dal diritto al rimborso stesso) le quali erano corrisposte in un'unica soluzione entro i quarantacinque giorni successivi alla scadenza del termine differito, mentre per l'erogazione delle quote successive si sarebbe proceduto secondo le scadenze previste dalla normativa vigente (art. 1, comma 6, legge n. 157 del 1999 e successive modificazioni).

²³⁶ Le quote di rimborso relative all'anno 2008 maturate a seguito della richiesta sarebbero state corrisposte in un'unica soluzione, entro quarantacinque giorni dalla data di scadenza del termine differito, mentre l'erogazione delle successive quote avrebbe avuto luogo alle scadenze previste dall'art. 1, comma 6, della legge n. 157 del 1999 e successive modificazioni.

vigore della legge di conversione²³⁷. Il differimento del termine consentiva ai partiti dichiarati decaduti dai rimborsi di beneficiare dei medesimi nel quadro del riparto approvato con il decreto del Presidente della Camera del 27 luglio 2010, con riferimento alle elezioni regionali del 2010 che riguardarono tredici regioni a statuto ordinario. L'art 4-*bis* del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 ("Proroga di termini previsti da disposizioni legislative"), aggiunto dalla legge di conversione n. 14 del 2012, prevedeva che «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali relative al rinnovo del consiglio regionale del Molise del 16 e 17 ottobre 2011» fosse differito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione²³⁸.

Infine, relativamente alle disposizioni che hanno portato a una riduzione dei rimborsi elettorali occorre ricordare: l'art. 2, comma 275, legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008); l'art 5, comma 4, decreto-legge n. 78 del 2010; e l'art. 6 decreto-legge n. 98 del 2011.

L'art. 2, comma 275, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") disponeva che l'autorizzazione di spesa di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 sarebbe stata ridotta di 20 milioni di euro annui a decorrere dal 2008²³⁹. Tuttavia il Servizio studi della Camera aveva segnalato che: «La disposizione non interviene sui criteri di determinazione dell'ammontare dei fondi da ripartire, recati dall'art. 1 della legge n. 157 del 1999, ma esclusivamente sull'autorizzazione di spesa ad essi destinata. Fermi restando i parametri di determinazione

²³⁷ Le quote di rimborso relative all'anno 2010 maturate a seguito della richiesta sarebbero state corrisposte in un'unica soluzione, entro quarantacinque giorni dalla data di scadenza del termine differito, mentre l'erogazione delle successive quote avrebbe avuto luogo alle scadenze previste dall'art. 1, comma 6, della legge n. 157 del 1999 e successive modificazioni.

²³⁸ Il piano di ripartizione dei rimborsi per il rinnovo del consiglio regionale del Molise doveva essere approvato entro il 31 luglio 2012. Tuttavia la sentenza del TAR per il Molise n. 224 del 28 maggio 2012, con riferimento alla consultazione elettorale svoltasi il 16 e il 17 ottobre 2011 per il rinnovo del Consiglio regionale del Molise, annullò la proclamazione degli eletti e gli atti presupposti, sino alla fase della presentazione delle liste, e dispose la ripetizione della stessa competizione elettorale. Tale decisione è fu poi confermata dal Consiglio di stato il 29 ottobre 2012, per cui non si procedette all'erogazione dei rimborsi.

²³⁹ Lo stanziamento di competenza previsto dal disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2008 per i fondi relativi ai rimborsi delle spese elettorali ammontava a 204.319.044 euro. A seguito della riduzione prevista le somme destinate a tal fine risultavano dunque pari a 184.319.044 euro. Schede di lettura (articolo 2, commi 1-303), n. 292/11, 14 marzo 2008.

dei fondi, quindi, il conseguimento della riduzione prevista dal comma in esame sembrerebbe portare ad un taglio dei fondi in concreto destinati ai rimborsi elettorali fino alla concorrenza di 20 milioni di euro e ad una conseguente riduzione dei rimborsi spettanti ai partiti e movimenti politici. In tale ipotesi, resterebbe peraltro da valutare le modalità attraverso le quali garantire nel tempo il mantenimento della riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma in esame, specialmente con riferimento ai rimborsi referendari, la cui erogazione ha carattere eventuale, essendo legata all'effettivo svolgimento delle consultazioni referendarie e, nel caso di *referendum* abrogativi, al raggiungimento del *quorum* di validità di partecipazione al voto»²⁴⁰. A seguito della legge finanziaria 2008 ogni anno sarebbe stato quindi necessario procedere alla rideterminazione delle quote di rimborso sulla base dei fondi trasferiti dal Ministro dell'economia. Ciò è avvenuto con i decreti del Presidente della Camera dei deputati 29 luglio 2008 (G.U. Serie Generale n.177 del 30-7-2008)²⁴¹, 28 luglio

²⁴⁰ Schede di lettura (articolo 2, commi 1-303), n. 292/11, 14 marzo 2008.

²⁴¹ “Rideterminazione - per effetto della riduzione di cui all'articolo 2, comma 275 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008) e delle attuali disponibilità del capitolo 1638 del bilancio dello Stato derivanti dall'accantonamento previsto dall'articolo 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) - delle rate 2008 di cui ai piani di ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano del 2003, del Parlamento europeo del 2004, dei Consigli delle regioni a statuto ordinario del 2005, della Camera dei deputati del 2006, del Consiglio regionale del Molise del 2006”; “Ripartizione dell'acconto della rata 2008 dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Consiglio regionale della Valle d'Aosta del 25 maggio 2008”; “Ripartizione dell'acconto della rata 2008 dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia del 13 e 14 aprile 2008”; “Ripartizione dell'acconto della rata 2008 dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana del 13 e 14 aprile 2008”; “Piano di ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo della Camera dei deputati del 13 e 14 aprile 2008”; “Rideterminazione delle rate dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Consiglio regionale della Sardegna del 12 e 13 giugno 2004 a seguito dell'istanza presentata dal Tesoriere Nazionale del Nuovo PSI e della minore provvista messa a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze”.

Non si faceva riferimento alle elezioni per l'Assemblea regionale siciliana del 2006 che era stata sciolta anticipatamente nel 2008. Tuttavia il decreto del Presidente della Camera dei deputati 31 luglio 2008 (GU Serie Generale n.180 del 2-8-2008) prendeva atto della «nota in data 30 luglio 2008 con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze comunica che lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali non comporta, ai sensi del comma 6 dell'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, l'interruzione dei versamenti delle successive quote annuali dei rimborsi e continueranno pertanto i trasferimenti alla Camera dei deputati dell'occorrente

2009 (G.U. Serie Generale n. 175 del 30-7-2009)²⁴², 27 luglio 2010 (G.U. Serie Generale n. 175 del 29-07-2010)²⁴³ e 21 luglio 2011 (G.U. Serie Generale del 28-07-2011, n. 174)²⁴⁴. Per quanto riguarda le elezioni del Senato la rideterminazione delle quote di rimborso è avvenuta invece attraverso: i decreti del Presidente del Senato della Repubblica 28 luglio 2008 (GU Serie Generale n. 178 del 31-7-2008 - Suppl. Ordinario n. 183), 19 dicembre 2008 (GU Serie Generale n. 296 del 19-12-2008), 29 luglio 2009 (GU Serie Generale n. 175 del 30-7-

provvista finanziaria».

²⁴² “Piano di ripartizione della rata 2009 dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Consiglio regionale della Sardegna del 15 e 16 febbraio 2009”; “Piano di ripartizione della rata 2009 dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Consiglio regionale dell’Abruzzo del 14 e 15 dicembre 2008”; “Piano di ripartizione della rata 2009 dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo dei Consigli provinciali di Bolzano del 26 ottobre e di Trento del 9 novembre 2008”; “Piano di ripartizione della rata 2009 dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Parlamento europeo del 6 e 7 giugno 2009”; “Rideterminazione - per effetto della riduzione di cui all’articolo 2, comma 275, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e all’articolo 60, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - delle rate 2009 di cui ai piani di ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo dei Consigli delle regioni a statuto ordinario del 2005, della Camera dei deputati, dell’Assemblea regionale siciliana e del Consiglio regionale del Molise del 2006, della Camera dei deputati, dell’Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d’Aosta del 2008”. L’art. 60 comma 10 del d.l. n. 112 del 2008 prevedeva infatti che per l’anno 2009 non si applicassero le disposizioni di cui all’art. 1, commi 507 e 508, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e la quota resa indisponibile per detto anno, ai sensi del citato comma 507 fosse portata in riduzione delle relative dotazioni di bilancio.

²⁴³ “Rideterminazione, per effetto della riduzione di cui all’articolo 2, comma 275, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, delle rate 2010 di cui ai piani di ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo della Camera dei deputati, dell’Assemblea regionale siciliana e del Consiglio regionale del Molise del 2006, della Camera dei deputati, dell’Assemblea regionale siciliana, dei Consigli regionali del Friuli-Venezia Giulia, della Valle d’Aosta, dell’Abruzzo e dei Consigli provinciali di Bolzano e di Trento del 2008, del Consiglio regionale della Sardegna e del Parlamento europeo del 2009”; “Piani di ripartizione dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo dei Consigli delle regioni a statuto ordinario del 28-29 marzo 2010”.

²⁴⁴ “Rimborso per le spese sostenute dai Comitati promotori dei quattro referendum popolari, ex art. 75 della Costituzione, svoltesi il 12 e 13 giugno 2011”; “Rideterminazione - per effetto della riduzione di cui all’art. 2, comma 275, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - delle rate 2011, di cui ai piani di ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Consiglio regionale del Molise del 2006, della Camera dei deputati, dell’Assemblea regionale siciliana, dei Consigli regionali del Friuli-Venezia Giulia, della Valle d’Aosta, dell’Abruzzo e dei Consigli provinciali di Bolzano e di Trento del 2008, del Consiglio regionale della Sardegna e del Parlamento europeo del 2009 e dei Consigli delle regioni a statuto ordinario del 2010”.

2009) e 29 luglio 2010 (G.U. Serie Generale n. 176 del 30-7-2010), per quanto riguarda le elezioni del 2006²⁴⁵; e i decreti del Presidente del Senato della Repubblica 28 luglio 2008 (GU Serie Generale n. 178 del 31-7-2008 - Suppl. Ordinario n. 183), 29 luglio 2009 (GU Serie Generale n. 175 del 30-7-2009), 29 luglio 2010 (G.U. Serie Generale n. 176 del 30-7-2010) e 28 luglio 2011 (G.U. Serie generale n. 176 del 30-7-2011), per quanto riguarda le elezioni del 2008²⁴⁶.

L'art. 5 ("Economie negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici"), comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), convertito con legge n. 122 del 2010, disponeva che «A decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento l'importo di un euro previsto dall'art. 1, comma 5 primo periodo della legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto del 10 per cento ed è abrogato il quarto periodo del comma 6 del citato articolo 1»²⁴⁷.

Infine l'art. 6 ("Finanziamento dei partiti politici"), inserito nel Capo I ("Riduzione dei costi della politica e degli apparati")²⁴⁸ del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 ("Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"), convertito in legge n. 111 del 2011,

²⁴⁵ "Piano di ripartizione dei rimborsi delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica, di cui alle elezioni del 9 e 10 aprile 2006".

²⁴⁶ "Piano di ripartizione dei rimborsi delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica, di cui alle elezioni del 13 e 14 aprile 2008".

²⁴⁷ A partire dalle successive elezioni, si sarebbe quindi ridotto del 10 per cento l'ammontare dei rimborsi elettorali e, a partire dalla successiva legislatura (in modo da mantenere il versamento entro il 31 luglio 2010 dell'ultima quota annuale per la legislatura iniziata nel 2006 e sciolta anticipatamente nel 2008), sarebbe stata soppressa la disposizione della legge n. 157 del 1999 in base alla quale in caso di scioglimento anticipato del Senato o della Camera il versamento delle quote annuali «è comunque effettuato».

²⁴⁸ «Di fronte alla crescente insofferenza dell'opinione pubblica nei confronti degli "sprechi della politica", sono stati scritti nel decreto legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 111 del 2011, c.d. "manovra di luglio" gli articoli raccolti sotto il capitolo I, denominato "Riduzione dei costi della politica e degli apparati". Con l'emanazione di questo gruppo di articoli, il Consiglio dei ministri ha cercato di dimostrare che la credibilità di un governo, chiamato a pareggiare il bilancio e a ridurre un elevatissimo debito sovrano, risiede soprattutto nella capacità di imporre a se stesso sacrifici analoghi a quelli che richiede alla collettività. Non sempre, tuttavia, le disposizioni emanate sono pienamente convincenti di questo intendimento». R. PEREZ, *La "Manovra di luglio" contenuta nel D.L. n. 98 del 2011. I costi della politica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, fasc. 11, pp. 1157-1160.

stabiliva che, «Ferma restando le riduzioni di spesa già previste dall'articolo 2, comma 275, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dall'articolo 5, comma 4, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», l'importo previsto dall'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, sarebbe stato ridotto di un ulteriore 10 per cento, così cumulando una riduzione complessiva del 30 per cento²⁴⁹. Inoltre prevedeva che in caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi fosse interrotto. «In tale caso i movimenti o partiti politici hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi. Il versamento della quota annua di rimborso, spettante sulla base del presente comma, è effettuato anche nel caso in cui sia trascorsa una frazione di anno»²⁵⁰.

6.4. *La stratificazione normativa in tema di finanziamento dei partiti*

La disciplina del finanziamento dei partiti, frutto dell'evoluzione storico-normativa descritta, poneva il problema di ricostruire un tessuto normativo estremamente frammentato e confuso, derivante da una pluralità di leggi che si sono nel tempo stratificate e sovrapposte. All'interno di un quadro normativo «sconcertante nella sua genesi, frammentarietà, disorganicità: un singolare quanto evidente contrasto con l'asserita e conclamata esigenza di trasparenza, che manca totalmente a partire dalla stessa disciplina legislativa»²⁵¹, anche a causa

²⁴⁹ Art. 6, comma 1, d.l. 98 del 2011 che, in base al comma 3 dello stesso articolo, «si applica a decorrere del primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del presente articolo».

²⁵⁰ Art. 6, comma 2, d.l. 98 del 2011 che sostituiva il terzo e quarto periodo del comma 6 dell'art. 1 della legge n. 157 del 1999, cancellando anche la disposizione relativa alla non obbligatorietà di garanzie bancarie o fidejussorie ai fini dell'erogazione dei rimborsi. Come aveva segnalato il Servizio studi del Senato, n. 301/I, luglio 2011, «L'intenzione era probabilmente quella di sostituire il quarto e il quinto periodo del comma 6 dell'art. 1 della legge n. 157 del 1999. La sostituzione del terzo e del quarto periodo comporta che un periodo sia ripetuto due volte ("Il versamento della quota annua di rimborso, spettante sulla base del presente comma, è effettuato anche nel caso in cui sia trascorsa una frazione di anno") e che un altro (relativo alla non obbligatorietà di garanzie bancarie) sia abrogato». Tuttavia il Senato corresse la ripetizione risultante dal quarto periodo introdotto dal decreto e dal quinto periodo della legge vigente, ma non intervenne per ripristinare l'originario terzo periodo.

²⁵¹ G. M. FLICK, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"* (6

della mancata attuazione della delega legislativa per la redazione di un «testo unico compilativo» in materia ²⁵², il principale testo di riferimento poteva essere considerato la legge n. 157 del 1999, che qualificava il finanziamento pubblico ai partiti come un “rimborso delle spese elettorali”²⁵³, abrogando la precedente legge n. 2 del 1997 sulla “contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici”²⁵⁴.

L’art. 10 della legge del 1999, inoltre, abrogò espressamente gli artt. 1 e 2 della legge n. 195 del 1974²⁵⁵, relativi al contributo a titolo di concorso alle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere²⁵⁶. Rimanevano tuttavia in vigore le norme contenute nella legge n. 659 del 1981 e nella legge n. 413 del 1985, riguardanti i contributi a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per le elezioni dei consigli regionali e per le elezioni del Parlamento europeo.

Anche per quanto riguarda gli stessi rimborsi elettorali la legge del 1999 non riuscì a definire una disciplina organica. Per la determinazione dei requisiti per partecipare al riparto delle somme rinviava infatti ai criteri contenuti nelle disposizioni della legge n. 515

giugno 2012), in *federalismi.it*, n. 12/2012., p. 1.

²⁵² L’art. 8 legge n. 157 del 1999 prevedeva infatti che il Governo avrebbe dovuto emanare, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, un decreto legislativo recante un testo unico compilativo in cui avrebbero dovuto essere riunite e coordinate le norme di legge vigenti in materia di: rimborso delle spese elettorali e finanziamenti a favore di partiti, movimenti politici, candidati e titolari di cariche elettive; agevolazioni fiscali a favore dei medesimi soggetti; controlli e sanzioni. Tuttavia il decreto legislativo non venne adottato neppure nel termine che l’art. 18, comma 2, della legge 24 novembre 2000, n. 340 fissò successivamente in otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

²⁵³ «Utilizzando un “titolo” di legittimazione ritenuto immune da ogni sospetto, in quanto discendente dal vecchio tronco residuo della legge del 1974, sopravvissuto al *referendum* del 1993» R. BORRELLO, *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 12, p. 1288.

²⁵⁴ Della legge n. 2 del 1997 rimanevano tuttavia in vigore alcune parti, tra cui, l’art. 8 relativo al “Rendiconto dei partiti e movimenti politici” e gli allegati recanti il modello per la redazione del rendiconto e delle relative note e relazioni.

²⁵⁵ Della legge n. 195 del 1974 rimaneva tuttavia in vigore in particolare l’art. 7, in tema di reati concernenti illeciti finanziamenti ai partiti, a cui rinviava l’art. 4 della legge n. 659 del 1981. Quest’ultimo aveva modificato e integrato la legge del 1974, estendendo i divieti e gli obblighi in tema di finanziamenti illeciti e gli obblighi di trasparenza per i soggetti che erogassero e ricevessero finanziamenti privati superiori a un importo massimo annuale. Tale importo è stato da ultimo rideterminato dall’art. 39-*quaterdecies*, comma 1, del d.l. n. 273 del 2005 inserito dalla legge di conversione n. 51 del 2006.

²⁵⁶ La legge n. 422 del 1980, che introdusse in forma *una tantum* il contributo statale nelle spese elettorali per le elezioni del Parlamento europeo e per i consigli regionali, è stata invece abrogata dall’art. 24 (“Taglia-leggi”) del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

del 1993, per le elezioni politiche ed europee, e alla legge n. 43 del 1995, per le elezioni regionali. In particolare, per quanto riguarda la determinazione dei criteri d'accesso ai rimborsi per le elezioni politiche, la legge n. 157 del 1999 rinviava all'art. 9 della legge n. 515 del 1993, il quale faceva a sua volta riferimento al «contributo finanziario di cui alla legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni»²⁵⁷, la quale veniva contestualmente soppressa nella parte relativa a tale contributo dalla stessa legge n. 157 del 1999. La legge n. 515 del 1993, nel quadro di una disciplina generale delle campagne elettorali, va inoltre ricordata per le disposizioni relative a limiti e pubblicità delle spese elettorali, che sono state da ultimo modificate dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, di conversione del d.l. 3 gennaio 2006, n. 1 («Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori Osce, in occasione delle prossime elezioni politiche»)²⁵⁸.

Ancora in tema di rimborsi, l'art 3 della legge n. 157 del 1999,

²⁵⁷ Comma 1 dell'art. 9 della legge n. 515 del 1993, in seguito abrogato dal d.l. n. 233 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006, al fine di coordinare tale articolo con la nuova legge elettorale del 2005.

²⁵⁸ L'art. 3-ter («Limiti e pubblicità delle spese elettorali dei candidati») del d.l. n. 1 del 2006 è intervenuto sull'art. 7 della legge n. 515 del 1993 sostituendo i suoi commi 1 e 2 con i seguenti: «1. Le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 52.000 per ogni circoscrizione o collegio elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni o collegi elettorali nei quali il candidato si presenta. 2. Le spese per la propaganda elettorale, anche se direttamente riferibili a un candidato o a un gruppo candidati, sono computate, ai fini del limite di spesa di cui al comma 1, esclusivamente al committente che le ha effettivamente sostenute, purché esso sia un candidato o il partito di appartenenza. Tali spese, se sostenute da un candidato, devono essere quantificate nella dichiarazione di cui al comma 6». Inoltre, ancora relativamente all'art. 7 legge n. 515 del 1993, ha soppresso l'ultimo periodo del comma 4 (in base a cui i contributi o i servizi erogati da ciascuna persona fisica, associazione o persona giuridica non potevano superare l'importo o il valore di 20 milioni di lire) e, al terzo periodo del comma 6, ha alzato il limite per l'indicazione nominativa nei rendiconti dei candidati dei contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche a 20.000 euro.

L'art. 3-quater («Limiti alle spese elettorali dei partiti o movimenti») del d.l. n. 1 del 2006 è intervenuto invece sull'art. 10, comma 1, legge n. 515 del 1993, stabilendo che: «Le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento, o lista che partecipa all'elezioni, escluse quelle sostenute dai singoli candidati di cui al comma 2 dell'articolo 7, non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di euro 1,00 per il numero complessivo che si ricava sommando i totali dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni o collegi per la Camera dei deputati e quelli iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni o collegi per il Senato della Repubblica nelle quali è presente con liste o candidati».

volto a favorire le pari opportunità in politica attraverso un vincolo di destinazione di una quota degli stessi, è stato poi integrato dall'art. 3 della legge n. 90 del 2004²⁵⁹, che modificava la legge per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo. Quest'ultima disposizione, con esclusivo riferimento alle elezioni europee e limitatamente alle prime due elezioni del Parlamento europeo successive all'entrata in vigore della legge n. 90 del 2004 stessa, introdusse la regola dell'inammissibilità delle liste elettorali nelle quali non fossero presentati candidati di entrambi i sessi e stabilì che, nelle liste presentate, nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati presenti nella lista. Per i movimenti o partiti politici che non rispettassero questa disposizione si prevedeva una riduzione del contributo alle spese elettorali corrisposte dallo Stato fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. La somma eventualmente derivante da tale riduzione sarebbe stata erogata quale "premio" ai partiti o gruppi politici organizzati che avessero avuto proclamata eletta una quota superiore a un terzo di candidati di entrambi i sessi e sarebbe stata ripartita proporzionalmente ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico²⁶⁰.

La legge n. 157 del 1999 è stata poi modificata, oltre che dalla legge n. 156 del 2002²⁶¹, da tutta una serie di interventi normativi "sparsi" che si sono inseriti nello schema fissato dalla stessa, determinando in particolare: l'eliminazione del divieto di interrompere l'erogazione dei contributi in caso di scioglimento anticipato delle Camere²⁶²; l'introduzione di uno specifico fondo per le spese sostenute

²⁵⁹ Tale disposizione è in seguito confluita nel Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (art. 56).

²⁶⁰ M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 49, sottolinea come il meccanismo introdotto dal legislatore risponda alla duplice finalità di: penalizzare economicamente i partiti che nella formulazione delle liste elettorali si discostino dalla proporzione imposta; e premiare quelli che, oltre a rispettare la proporzione indicata dalla legge, si adoperino per sostenere concretamente le candidature femminili cercando di renderne possibile l'elezione.

²⁶¹ Si ricordi in particolare che l'art. 1 della legge n. 156 del 2002 fece passare il contributo dalla somma risultante dalla moltiplicazione di lire 4.000 per cittadino iscritto nelle liste elettorali per la Camera alla somma risultante dalla moltiplicazione 1 euro, per ciascun anno di legislatura, per cittadino iscritto alle liste (ossia da 4.000 lire a 5 euro).

²⁶² Art. 39-*quaterdecies*, comma 2, d.l. n. 273 del 2005 convertito in legge n. 51 del 2006, che consentì di percepire in alcuni anni il doppio dei contributi.

per le campagne elettorali nella circoscrizione Estero²⁶³; il “differimento” del termine per la richiesta dei rimborsi²⁶⁴ e le disposizioni sulla riduzione dell’entità dei contributi pubblici²⁶⁵.

Tutto ciò rendeva assai difficile definire il modello italiano di finanziamento della politica, che costituiva sostanzialmente il risultato di una «giustapposizione di normative cronologicamente differenziate, nate in contesti e secondo filosofie diverse»²⁶⁶. Solo per quanto riguarda il tema del finanziamento pubblico “diretto” dei partiti politici era infatti necessario fare riferimento a: gli artt. 4, 5 e 7 (per la definizione dei finanziamenti illeciti per provenienza o per mancato rispetto delle modalità preordinate a garantirne la trasparenza) della legge n. 195 del 1974; gli artt. 1 e 3 (per il rimborso delle spese elettorali sostenute in occasione delle elezioni regionali) della legge n. 659 del 1981; gli artt. 9 (per i criteri di riparto dei fondi per le elezioni politiche), 10 (per la fissazione dei limiti alle spese sostenute dai partiti), 12 (per l’obbligo di presentare il consuntivo relativo alle spese elettorali da sottoporre al controllo della Corte dei Conti) e 15 (per le relative sanzioni) della legge n. 515 del 1993; l’art. 8 (per il controllo sui bilanci dei partiti e dei movimenti che hanno ottenuto i contributi statali) della legge n. 2 del 1997; e alla legge n. 159 del 1999 (per la quantificazione e le modalità di riparto dei fondi per il contributo nelle spese elettorali).

A tali disposizioni si aggiungevano inoltre quelle che concedevano “indirettamente” ai partiti o ai movimenti politici una serie di agevolazioni di natura fiscale²⁶⁷. Queste potevano consistere in

²⁶³ Commi 1 e 4 dell’art. 39-*bis* (aggiunto dalla legge di conversione n. 248 del 2006) del d.l. n. 223 del 2006, che hanno aggiunto i commi 1-*bis* e 5-*bis* all’art. 1 della legge n. 157 del 1999.

²⁶⁴ Art. 1 legge n. 156 del 2000; art. 14-*undecies* d.l. n. 115 del 2005, inserito in sede di conversione dalla legge n. 168 del 2005; art. 51-*bis* d.l. n. 248 del 2007, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 31 del 2008; art. 3, comma 8, d.l. n. 194 del 2009, convertito in legge n. 25 del 2010; art. 2, comma 24, d.l. n. 225 del 2010, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 10 del 2011; art. 4-*bis* d.l. n. 216 del 2011, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 14 del 2012.

²⁶⁵ Art. 2, comma 275, legge n. 244 del 2007; art. 5, comma 4, d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010 (che ha inoltre reintrodotto l’obbligo di interrompere l’erogazione dei contributi in caso di scioglimento anticipato, ritornando alla previsione originaria della legge n. 157 del 1999); art. 6, commi 1 e 3, del d.l. n. 98 del 2011, convertito in legge n. 11 del 2011.

²⁶⁶ R. BORRELLO, voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004, sez. XIV, p. 18.

²⁶⁷ Nell’ambito di tali agevolazioni rientravano anche: l’esenzione dall’imposta sul reddito delle persone giuridiche e dall’imposta locale sui redditi del «reddito derivante dall’esercizio di attività commerciali svolte in occasione di

agevolazioni fiscali “vere e proprie”²⁶⁸ o nella concessione, a titolo gratuito o a tariffa agevolata, di beni o servizi pubblici²⁶⁹. Altre agevolazioni, sotto forma di detrazioni d’imposta, concernevano poi il regime fiscale delle erogazioni liberali a favore dei partiti, consentite sia alle persone fisiche sia alle società²⁷⁰.

Nell’ambito del “finanziamento pubblico indiretto” rientravano inoltre i contributi concessi dallo Stato in favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici che risultassero essere organi o giornali di partiti politici²⁷¹. Le sovvenzioni a favore della stampa periodica furono introdotte nell’ambito della normativa a sostegno dell’editoria con la legge n. 416 del 1981 (“Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l’editoria”), che è stata in seguito modificata dalle leggi n. 137 del 1983, n. 1 del 1985 e n. 67 del 1987. Quest’ultima legge ha in particolare previsto una quota fissa di contributo per anno, distinguendo la stampa (art. 9 “Contributi ad imprese editrici di particolare valore”) dalla radiofonia politica (art. 11 “Contributi ad imprese radiofoniche di informazione”) quali destinatarie autonome di contributi pubblici. Ulteriori contributi alle imprese editrici di quotidiani o periodici sono stati poi previsti dalla legge n. 250 del 1990 (e successive modificazioni) e dall’art. 153 della legge n. 388 del 2000.

Solo a partire dal 2006, nell’ottica di una ridefinizione della

manifestazioni propagandistiche da partiti politici rappresentati nelle assemblee nazionali o regionali» (art. 7 d.P.R. n. 601 del 1973) e le norme sull’accesso al mezzo radiotelevisivo al fine di effettuare forme di comunicazione politica (art. 4, legge n. 28 del 2000).

²⁶⁸ Esenzione dalle tasse sulle concessioni governative (art. 13-*bis* del d.P.R. n. 641 del 1972, come modificato dall’art. 5, comma 1, legge n. 157 del 1999); esenzione dall’imposta di bollo (tabella di cui all’allegato B annessa del d.P.R. n. 642 del 1972, come modificata dall’art. 5, comma 2, legge n. 157 del 1999); esenzione dall’imposta di registro (tabella allegata al testo unico approvato con d.P.R. n. 131 del 1986, come modificata dall’art. 5, comma 3, legge n. 157 del 1999); esenzione dall’imposta sulle successioni e donazioni (art. 3 del testo unico approvato con decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, come modificato dall’art. 5, comma 4, legge n. 157 del 1999); agevolazioni per le occupazioni temporanee di suolo pubblico (art. 5, comma 5, legge n. 157 del 1999); aliquota IVA agevolata per beni e servizi elettorali (art. 18 legge n. 515 del 1993).

²⁶⁹ Agevolazioni postali per l’invio di materiale elettorale (art. 17 legge n. 515 del 1993); possibilità di utilizzare locali comunali in campagna elettorale (art. 19 legge n. 515 del 1993); possibilità di utilizzare strutture comunali e provinciali per manifestazioni politiche (art. 5, comma 6, legge n. 157 del 1999).

²⁷⁰ Artt. 5, 6 e 7 legge n. 2 del 1997 e art. 4 legge n. 157 del 1999.

²⁷¹ In quanto «sovvenzioni a soggetti formalmente distinti dai partiti e movimenti, ma, che, in presenza di un collegamento con quest’ultimi, si traducono in un vantaggio mediato per le forze politiche di riferimento». R. BORRELLO, *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 12, pp. 1290-1292.

spesa pubblica orientata al risparmio, vari interventi normativi²⁷² hanno progressivamente ridotto gli stanziamenti di bilancio destinati al sostegno finanziario all'editoria. Tuttavia, nonostante tale sistema di finanziamento sia stato quasi definitivamente superato, «è un fatto, comunque, che i giornali collegati più o meno pretestuosamente a forze politiche hanno ottenuto nel tempo sovvenzioni pubbliche di entità davvero ingente, che non hanno fatto a meno di indignare l'opinione pubblica, sia per le quantità di denaro erogato sia per la loro distribuzione a pubblicazioni spesso di scarso interesse sia per la labilità del presunto collegamento di tali pubblicazioni con forze politiche»²⁷³.

Uno degli aspetti più critici di tale disciplina ha riguardato in particolare la definizione dei soggetti ammessi ai contributi pubblici. La legge n. 416 del 1981 menzionava i giornali di partito all'art. 20²⁷⁴ solo per esentarli dagli obblighi di comunicazione di cessazione delle pubblicazioni, imposti invece alle imprese editrici di quotidiani e periodici di altro tipo²⁷⁵. Al fine di razionalizzare il sistema, l'art. 9,

²⁷² Art. 20 d.l. n. 223 del 2006, convertito in legge n. 248 del 2006; art. 44 ("Semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria") d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008; e d.P.R. n. 223 del 2010 ("Regolamento recante semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria, a norma dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112").

²⁷³ M. R. ALLEGRI, *Il finanziamento pubblico all'editoria e particolarmente ai giornali di partito prima e dopo la riforma del 2012*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, la quale ripercorre l'evoluzione del sistema di contribuzione diretta fino alle riforme di cui all'art. 29 comma 3 del d.l. n. 201 del 2011, che ha sancito «la completa cessazione alla data del 31 dicembre 2014, con riferimento alla gestione 2013, del sistema di contribuzione diretta alle imprese editrici previsto dalla legge n. 250 del 1990» e al d.l. n. 63 del 2012 ("Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale"), convertito in legge n. 10 del 2012, che ha dettato «la disciplina transitoria da applicare nel periodo precedente alla scadenza indicata», abrogando in particolare numerose disposizioni della legge del 1990 e del d.P.R. n. 223 del 2010.

²⁷⁴ Art. 20 legge n. 416 del 1981: «I giornali quotidiani e i periodici che risultino, attraverso esplicita menzione, riportata in testata, organi di partiti, di sindacati o di enti o comunità religiose non sono soggetti agli obblighi stabiliti dall'articolo 5».

²⁷⁵ A parziale correttivo di un sistema che consentiva di fatto a qualsiasi pubblicazione quotidiana e periodica di ottenere contributi attraverso un collegamento, anche solo di facciata, con una forza politica non necessariamente rappresentata in Parlamento, l'art. 40 della medesima legge vietava ai partiti di cumulare le provvidenze ottenute dai loro organi di informazione con quelle che l'allora vigente legge 2 maggio 1974, n. 195 ("Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici") concedeva alle attività di informazione dei partiti stessi.

comma 6, della legge n. 67 del 1987 ricomprese fra le imprese editrici di particolare valore, beneficiarie dei contributi pubblici, anche le imprese editrici di quotidiani o periodici che, attraverso esplicita menzione riportata in testata, risultassero essere «organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento»²⁷⁶. Successivamente l'art 3, comma 10, della legge n. 250 del 1990 fece riferimento alle imprese editrici di quotidiani o periodici che, anche attraverso esplicita menzione riportata in testata, risultassero essere «organi o giornali di forze politiche che abbiano, alla data del 30 giugno 1991, un proprio rappresentante in almeno un ramo del Parlamento e nel Parlamento europeo»²⁷⁷. Quest'ultima disposizione (già sostituita dall'art. 1, comma 2, della legge n. 278 del 1991) fu in seguito modificata dall'art. 1, comma 35, del d.l. n. 545 del 1996, convertito in legge n. 650 del 1996, che faceva riferimento alle imprese editrici di quotidiani o periodici che, oltre che attraverso esplicita menzione riportata in testata, risultassero essere «organi o giornali di forze politiche che abbiano complessivamente almeno due rappresentanti eletti nelle Camere, ovvero uno nelle Camere e uno nel Parlamento europeo»²⁷⁸. Anche l'art. 1, comma 35, del d.l. n. 545 del 1996 fu poi a sua volta abrogato dall'art. 2 della legge n. 224 del 1998 che menzionava le imprese editrici di quotidiani o periodici che, oltre che attraverso esplicita menzione riportata in testata, risultassero essere «organi o giornali di forze politiche che abbiano il proprio gruppo parlamentare in una delle Camere o nel Parlamento europeo avendo almeno un rappresentante in un ramo del Parlamento italiano»²⁷⁹.

²⁷⁶ L'art. 11, comma 2, legge n. 67 del 1987 accordava inoltre contributi statali anche alle imprese radiofoniche che risultassero essere «organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento».

²⁷⁷ L'art. 4, comma 1, della legge del 1990 concedeva invece contributi pubblici alle medesime emittenti radiofoniche considerate dall'art. 11 della precedente legge del 1987.

²⁷⁸ Per evitare che i cambi di schieramento da parte dei parlamentari eletti o il loro passaggio al gruppo misto influissero negativamente sul sovvenzionamento delle testate, l'art. 36 del medesimo decreto-legge aggiunse all'art. 10 della legge n. 250 del 1990 il comma 11-*bis*. Il requisito della rappresentanza parlamentare della forza politica, la cui impresa editrice dell'organo o giornale aspirasse alla concessione dei contributi sarebbe stato quindi soddisfatto, in assenza di specifico collegamento elettorale, anche da «una dichiarazione di appartenenza e rappresentanza di tale forza politica da parte dei parlamentari interessati», certificata dalla Camera di appartenenza.

²⁷⁹ L'art. 2 della legge n. 224 del 1998 faceva tuttavia salva «l'applicazione a regime della normativa in vigore al 31 dicembre 1997 a favore delle imprese editrici di quotidiani o periodici organi di movimenti politici i quali organi siano in possesso dei requisiti per l'accesso ai contributi previsti e per i quali le società editrici abbiano

L'art. 153, commi 2 e 3, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) limitò ulteriormente i requisiti per accedere al contributo per l'editoria, stabilendo che le testate giornalistiche, anche telematiche, dovessero essere «organi o giornali di forze politiche che abbiano il proprio gruppo parlamentare in una delle Camere o rappresentanze nel Parlamento europeo»²⁸⁰ oppure «espressione di minoranze linguistiche riconosciute, avendo almeno un rappresentante in un ramo del Parlamento italiano» e che dovessero essere regolarmente registrate presso i tribunali. L'art. 153, comma 4, della stessa legge aggiungeva inoltre che, entro e non oltre il 1° dicembre 2001, le imprese editrici di quotidiani o periodici organi di movimenti politici (in possesso dei requisiti sopra descritti) potessero costituirsi in società cooperative, il cui oggetto sociale fosse costituito esclusivamente dalla edizione di quotidiani o periodici organi di movimenti politici, al fine di ottenere i contributi concessi alle cooperative giornalistiche (*ex art. 3, comma 2, legge n. 250 del 1990 e successive modificazioni*)²⁸¹. Successivamente l'art. 20, comma 3-ter, della legge n. 248 del 2006 ha previsto che il requisito della rappresentanza parlamentare indicato dalla legge n. 388 del 2000 non dovesse essere richiesto «per le imprese e per le testate di quotidiani o periodici che risultano essere giornali od organi di partiti o movimenti politici», che alla data del 31 dicembre 2005 avessero già maturato il diritto ai contributi. Infine, la legge finanziaria 2007 ha equiparato alle

presentato domanda per l'anno 1997, nonché a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici pubblicati per la prima volta in data successiva al 31 dicembre 1997 e fino al 30 giugno 1998 quali organi di partiti o movimenti ammessi al finanziamento pubblico, a decorrere dal 1 gennaio 1998».

²⁸⁰ Il riferimento al gruppo parlamentare, che implica una consistenza numerica di almeno venti deputati e dieci senatori, accanto all'espresso divieto delle sovvenzioni, sembrerebbe aver ridotto l'area dei loro beneficiari. Tuttavia il riferimento alle «rappresentanze nel Parlamento europeo», privo di alcuna indicazione di carattere numerico, poteva essere interpretato (in base al d.P.R. n. 460 del 2001, che ha modificato il precedente d.P.R. n. 525 del 1997, concernente norme per la concessione dei contributi e delle provvidenze all'editoria) come riferibile a due soli europarlamentari.

²⁸¹ Nell'anno 2001, dunque, i contributi sono stati concessi alle imprese editrici di pubblicazioni di natura politica secondo due categorie: contributi calcolati in proporzione ai costi sostenuti dalle imprese non costituite in cooperative; e contributi calcolati in base alla diffusione delle testate per le imprese costituite in cooperative. Questa distinzione è tuttavia venuta meno a partire dal 1° gennaio 2002, poiché il d.P.R. n. 460 del 2001 ha stabilito che le imprese editrici di giornali di partito non costituitesi in cooperative avrebbero percepito contributi solo fino al 30 novembre 2001 (art. 2 comma 2) e che dal 1° gennaio 2002 i contributi sarebbero stati concessi solo alle cooperative, utilizzando il criterio della diffusione della testata e non quello dei costi sostenuti dalle imprese.

testate giornalistiche di partito le emittenti radiofoniche²⁸².

7. La legge 6 luglio 2012, n. 96

7.1. L'iter di formazione della legge n. 96 del 2012 e la mancata "attuazione" dell'art. 49 Cost.

L'impulso ad intervenire nuovamente e in modo organico sulla disciplina del finanziamento dei partiti politici, che ha poi portato all'approvazione della legge 6 luglio 2012, n. 96, va ricondotto sostanzialmente a due concomitanti fattori, che si sono sommati al costante calo di affezione dei cittadini nei confronti dei partiti stessi.

In primo luogo, all'emersione "pubblica" (anche nell'ambito di un incisiva campagna di stampa contro i costi della politica) del fatto che i rimborsi elettorali avessero raggiunto cifre molto elevate, perdendo qualunque legame con le spese effettivamente sostenute dalle forze politiche nelle campagne elettorali. Come aveva infatti dimostrato il collegio istituito presso la Corte dei Conti, la differenza tra le spese riconosciute e i contributi erogati nelle tornate elettorali dal 1994 al 2008 era pari al 389,22%²⁸³.

²⁸² Art. 1, comma 1247, legge n. 296 del 2006, che riservava i contributi alle imprese radiofoniche che, oltre che attraverso esplicita menzione riportata in testata, risultassero essere «organi di partiti politici che abbiano il proprio gruppo parlamentare in una delle Camere o due rappresentanti nel Parlamento europeo, eletti nelle liste di movimento, nonché alle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale». Tuttavia le imprese radiofoniche che alla data del 31 dicembre 2005 avessero maturato il diritto ai contributi in base alla disciplina previgente, avrebbero continuato a «percepire in via transitoria con le medesime procedure i contributi stessi, fino alla ridefinizione dei requisiti di accesso».

²⁸³ Nel referto relativo alle elezioni politiche dell'aprile 2008, il collegio della Corte dei Conti (istituito dall'art. 12 della legge n. 515 del 1993) evidenziava appunto, in primo luogo, l'assenza di qualsiasi collegamento tra la spesa elettorale sostenuta e il correlativo rimborso, che consentiva anche ad un soggetto che non avesse sostenuto alcuna spesa di ottenere l'erogazione del contributo. Scriveva infatti il collegio: «manca nella disciplina in commento un criterio di calcolo volto ad abbinare il contributo finanziario statale al rimborso delle spese sostenute; criterio che meglio avrebbe aderito all'esito del *referendum* abrogativo del 1993 sul finanziamento ai partiti politici. La Corte ha più volte segnalato come la correlazione fra contributo statale finanziario e rimborso delle spese elettorali sia soltanto formale, dal momento che il diritto al contributo e la sua misura sono parametrati in proporzione ai voti conseguiti dalla singola formazione politica (...) e non alle spese effettivamente sostenute (e riconosciute regolari). Seppure non possa ritenersi totalmente priva di coerenza la previsione di un premio elettorale per le formazioni maggiormente rappresentative dell'elettorato, esso andrebbe comunque limitato ad

In secondo luogo, allo scandalo suscitato da alcune vicende giudiziarie che avevano messo in luce un uso distorto (e spesso “privato”) dei fondi pubblici ricevuti dai partiti a titolo di rimborso elettorale e, dunque, una evidente carenza nella fase dei controlli interni ed esterni al partito. Alla fine di gennaio 2012 scoppiava il caso Lusi, quando il tesoriere del partito della Margherita veniva iscritto nel registro degli indagati dalla Procura di Roma su segnalazione della Banca d'Italia, con l'accusa di appropriazione indebita per aver sottratto fondi dalle casse del partito per scopi personali, creando una sorta di contabilità parallela sfuggita ai revisori dei conti²⁸⁴. Sul piano legislativo i partiti, come prima risposta all'esplosione degli scandali sui rimborsi elettorali, presentarono in commissione Affari costituzionali della Camera ulteriori proposte di legge di “attuazione” dell'art. 49 Cost.²⁸⁵, che si andarono ad aggiungere a quelle già presentate nel

una sola parte del contributo spettante, l'altra invece parametrata in stretto collegamento con la spesa sostenuta e contabilmente giustificata. Il che varrebbe altresì a ridurre l'eccessivo vantaggio finanziario destinato a gravare sulla finanza pubblica e in definitiva sui contribuenti». A conferma di tali considerazioni il collegio allegava un'appendice di “analisi delle spese sostenute e dei contributi erogati nel periodo 1994-2008”, ritenendo opportuno, a distanza di quindici anni dalla prima consultazione elettorale sottoposta a controllo (elezioni politiche del 27-28 marzo 1994), «offrire alle valutazioni del Parlamento una sintesi storica delle spese sostenute dai partiti nelle tre tipologie di tornate elettorali di competenza (politiche, regionali ed europee), comparate con i contributi statali che, a fronte di tali spese, sono stati erogati». Il referto includeva una tabella che evidenziava l'enorme differenza, riscontrata in tutte le elezioni dal 1994 in avanti, fra le spese rendicontate dai partiti e riconosciute legittime dal collegio di controllo, da una parte, e i contributi statali erogati ai partiti a titolo di rimborso delle spese sostenute nelle elezioni dei diversi organi, dall'altra, dimostrando che «quello che viene normativamente definito contributo per il rimborso delle spese elettorali è, in realtà, un vero e proprio finanziamento». Corte dei Conti, collegio di controllo sulle spese elettorali, *Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008*, disponibile nel sito <http://www.corteconti.it/>, pp. 14-15, pp. 177-184.

²⁸⁴ Motivo di polemica era anche il fatto che un partito ormai sciolto continuasse a ricevere i rimborsi elettorali. La Margherita era infatti confluita nel Partito Democratico nel 2007, ma dichiarava di avere in cassa, al netto delle distrazioni del “tesoriere infedele”, circa 20 milioni di euro. Per una sintesi relativa alla vicenda giudiziaria su Luigi Lusi: *Lusi, chiesta condanna a sette anni e mezzo “Crisi profonda nella Seconda Repubblica”*, in <http://www.corriere.it/>, 14 febbraio 2014.

²⁸⁵ Disegni di legge: C. 4950 Galli, presentato il 13 febbraio 2012, “Disciplina del rimborso delle spese per le campagne elettorali e referendarie, nonché disposizioni in materia di personalità giuridica dei partiti e movimenti politici, di pubblicità e controllo dei loro bilanci e di erogazioni liberali in favore dei medesimi. Delega al governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi sul finanziamento e sulle agevolazioni in favore dei partiti e movimenti politici, dei candidati e degli eletti a cariche politiche”; C. 4955 Gozi, presentato il 14 febbraio 2012, “Disciplina

corso della XVI legislatura²⁸⁶. Già da tempo era in corso un intenso dibattito sulla necessità di approvare una legge sui partiti al fine di differenziarli dalle altre associazioni politiche garantite dall'art. 18 Cost. «in ragione degli specifici riflessi organizzativi derivanti dal riconoscimento della funzionalità dei partiti nell'ordinamento costituzionale italiano»²⁸⁷. Proprio in considerazione dell'entità del contributo economico statale e del fatto che la sua erogazione non fosse subordinata ai necessari controlli interni ed esterni, nella dottrina e in parte del mondo politico si era infatti raggiunto un certo consenso sulle considerazioni in base alle quali: erano venute meno quelle ragioni che indussero a ritenere che il ricorso alle poche norme che il codice civile dedica alle associazioni non riconosciute fosse una garanzia ineludibile per la libertà delle formazioni politiche contro arbitrarie interferenze da parte dello Stato e delle forze politiche concorrenti; tale configurazione costituiva una tipologia giuridica per

dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione"; C. 4956 Casini, presentato il 14 febbraio 2012, "Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, e disposizioni per la democrazia interna e la trasparenza della gestione finanziaria dei medesimi"; C. 4973 Bersani, presentato il 17 febbraio 2012, "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna e trasparenza dei partiti politici".

²⁸⁶ Disegni di legge: C. 244 Turco, presentato il 29 aprile 2008, "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti politici e norme in materia di finanziamenti pubblici e privati destinati ai medesimi soggetti. Delega al governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti l'organizzazione e il finanziamento dei partiti politici"; C. 506 Castagnetti, presentato il 29 aprile 2008, "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti"; C. 853 Pisicchio, presentato il 7 maggio 2008, "Disciplina dell'attività dei partiti politici"; C. 1722 Briguglio, presentata l'1 ottobre 2008, "Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di partiti politici"; C. 3809 Sposetti, presentato il 25 ottobre 2010, "Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, e delle fondazioni politico-culturali. Delega al governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi sulla disciplina e sul finanziamento dei partiti politici"; C. 3962 Pisicchio, presentato il 13 dicembre 2010, "Disciplina delle fondazioni politiche"; C. 4194 Veltroni, presentato il 18 marzo 2011, "Norme sulla democrazia interna dei partiti e sulla disciplina delle elezioni primarie".

L'esame in commissione, cominciato nell'aprile 2011 con l'abbinamento delle suddette proposte, si era trascinato nei mesi successivi senza grossa convinzione. Atto Camera: 244. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I). Sedute: n. 466 del 12 aprile 2011, pp. 15-23; n. 475 del 4 maggio 2011, pp. 68-70; n. 481 del 19 maggio 2011, p. 15; n. 487 del 31 maggio 2011, pp. 18-19; n. 490 del 7 giugno 2011, p. 213; n. 500 del 22 giugno 2011, pp. 23-24; n. 504 del 30 giugno 2011, p. 5; n. 507 del 7 luglio 2011, p. 16; n. 511 del 14 luglio 2011, p. 34; n. 515 del 21 luglio 2011, pp. 6-10; n. 519 del 28 luglio 2011, pp. 53-54; n. 540 del 29 settembre 2011, p. 14.

²⁸⁷ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 112-113.

certi aspetti ingiustificata e per altri inadeguata alla realtà dei fatti; era perciò necessario intervenire sul regime giuridico dei partiti²⁸⁸.

L'*iter* parlamentare di quella che sarebbe diventata la legge n. 96 del 2012, la legge di riforma del finanziamento dei partiti, viene fatto così iniziare dalla seduta della commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 22 marzo 2012²⁸⁹, in cui si procedeva all'abbinamento (ai sensi dell'art. 77, comma 1, del Regolamento della Camera) delle proposte di legge C. 4826 Iannaccone²⁹⁰, C. 4950 Galli, C. 4954 Donadi²⁹¹, C. 4973 Bersani e C. 4985 Pionati²⁹². Nella seduta del 28 marzo del 2012²⁹³ si procedeva inoltre all'ulteriore abbinamento delle proposte C. 4953 Razzi²⁹⁴, C. 4965 Sbrollini²⁹⁵ e C. 5032 Palagiano²⁹⁶.

All'inizio dell'aprile 2012 scoppiava il secondo clamoroso scandalo legato ai rimborsi elettorali, il caso di Francesco Belsito, il tesoriere della Lega Nord accusato di appropriazione indebita e di truffa aggravata ai danni dello Stato per aver distratto fondi ai rimborsi per sostenere i costi della famiglia Bossi e per altri investimenti anomali dei soldi pubblici. Nella seduta del 4 aprile della commissione Affari costituzionali, dove proseguiva l'esame delle proposte di legge sull'attuazione dell'art. 49 Cost., il Presidente Donato Bruno comunicò che il Presidente della Camera dei deputati aveva inviato copia di una lettera trasmessagli dal Collegio dei revisori dei bilanci dei partiti e

²⁸⁸ F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 120-123 e bibliografia ivi citata.

²⁸⁹ Atto Camera: 4826. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I). Seduta n. 627 del 22 marzo 2012, pp. 20-24.

²⁹⁰ "Modifica all'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, concernente la riduzione del rimborso per le spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici".

²⁹¹ "Modifiche agli articoli 9 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, e 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, e altre disposizioni in materia di finanziamento e bilanci dei partiti politici. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi sui rimborsi delle spese elettorali e sulle relative agevolazioni, controlli e sanzioni".

²⁹² "Modifica all'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, concernente l'erogazione dei rimborsi per le spese elettorali documentate sostenute da movimenti o partiti politici".

²⁹³ Camera dei deputati. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I). Seduta n. 630 del 28 marzo 2012, pp. 50-51.

²⁹⁴ "Disposizioni in materia di finanziamento e bilanci dei partiti politici".

²⁹⁵ "Introduzione dell'articolo 3-bis della legge 3 giugno 1999, n. 157, concernente la destinazione di risorse per accrescere la partecipazione attiva dei giovani alla politica".

²⁹⁶ "Modifiche all'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, in materia di riduzione e di modalità di erogazione del rimborso delle spese per consultazioni elettorali".

movimenti politici in tema di controllo sull'utilizzo dei fondi pubblici erogati in connessione alle consultazioni elettorali, di cui diede lettura. Tale lettera certificava l'impotenza di tale Collegio di fronte alle vicende degli ultimi giorni, in quanto il compito ad esso assegnato si risolveva «nell'esecuzione di controlli di natura squisitamente formale che, ancorché necessari e opportuni, arrecano ben scarso contributo all'esigenza di coniugare sostegno al pieno dispiegarsi della democrazia e trasparenza nell'uso del denaro pubblico»²⁹⁷.

Il 5 aprile il direttore del Corriere della Sera aveva scritto su un editoriale: «Forse sarebbe opportuno che i presidenti del Senato e della Camera chiedessero al governo di concordare un decreto da approvare in fretta»²⁹⁸. A prendere l'iniziativa fu il segretario del PD Bersani inviando una lettera al segretario del PdL Angelino Alfano e al *leader* dell'UdC Casini, in cui si definiva «ormai improrogabile il cambiamento della normativa sulla trasparenza e i controlli dei bilanci dei partiti» e si proponeva di «approvare in tempi brevissimi una legge di pochi articoli» che avesse «una corsia di assoluta priorità»²⁹⁹.

Nella seduta della commissione Affari costituzionali del 12 aprile 2012 il Presidente Donato Bruno comunicava che era stato raggiunto un accordo tra il Popolo della Libertà, il Partito Democratico e il Terzo polo su una proposta normativa che prevedeva misure per assicurare la trasparenza dei bilanci dei partiti e il controllo dei bilanci stessi da parte di società di revisione contabile iscritte nell'albo speciale tenuto dalla Consob. La proposta prevedeva inoltre l'istituzione di una speciale Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti politici, che avrebbe avuto sede presso la Camera dei deputati e che sarebbe stata composta dai Presidenti della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato e dal Primo Presidente della Corte di Cassazione. Per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione, che avrebbe contemplato il tema degli statuti dei

²⁹⁷ Il Collegio affermava inoltre che, pur in assenza o nelle more di un intervento del legislatore, i Presidenti delle Camere avrebbero potuto dare luogo ad alcune iniziative compatibili con il quadro normativo vigente. Camera dei deputati. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I). Seduta n. 634 del 4 aprile 2012, pp. 24-25.

²⁹⁸ Ferruccio De Bortoli, *Guardandosi allo specchio*, Corriere della Sera, 5 aprile 2012. I Presidenti delle Camere risposero il giorno seguente: *Schifani: dal Parlamento subito uno scatto d'orgoglio*, Corriere della Sera, 6 aprile 2012; *Fini: meglio un decreto legge. Serve il via libera dei segretari*, Corriere della Sera, 6 aprile 2012.

²⁹⁹ Bersani ad Alfano e Casini: "Subito legge per la trasparenza", 5 aprile 2012, <http://www.repubblica.it/>

partiti e delle loro regole di vita interna, nonché l'entità e le regole del finanziamento pubblico dei partiti politici, si prendeva invece atto che il provvedimento su tale materia era già previsto in Aula alla Camera per l'ultima settimana di maggio³⁰⁰.

L'accordo veniva inizialmente formalizzato come emendamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento", all'esame della Commissione finanze (C. 5109) in modo da essere approvato in pochi giorni. Tuttavia nella seduta della commissione Finanze della Camera del 13 aprile 2012 il Presidente della Camera, «vista l'estraneità di materia e preso atto della mancanza di un consenso unanime dei gruppi», lo dichiarò inammissibile³⁰¹.

L'emendamento, come già previsto, veniva così tramutato in nella proposta di legge C. 5123 (nota come proposta ABC), presentata il 12 aprile 2012, d'iniziativa dei deputati Alfano, Bersani, Casini, Cicchitto, Franceschini, Galletti, Della Vedova e Pisicchio "Misure per garantire la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici". La proposta del Presidente della Camera di assegnazione del progetto ABC alla commissione Affari costituzionali in sede legislativa veniva discussa e approvata dall'Assemblea nella seduta del 17 aprile 2012, anche se, già nella successiva seduta del 18 aprile 2012, lo stesso Presidente comunicava che 77 deputati, costituenti oltre un decimo dei componenti la Camera, avevano chiesto la rimessione all'Assemblea³⁰².

Nella seduta del 18 aprile 2012 la commissione Affari costituzionali iniziava l'esame in sede referente della proposta n. 5123, per la quale l'Ufficio di Presidenza aveva convenuto «un percorso di esame distinto rispetto a quello delle proposte di legge relative all'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione (A.C. 244 e abbinate): questo in considerazione del carattere circoscritto del provvedimento in titolo e del fatto che su questo specifico punto è stato già raggiunto un accordo politico ed è stata chiaramente manifestata dalla

³⁰⁰ Camera dei deputati. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I). Seduta n. 637 del 12 aprile 2012, pp. 20-24.

³⁰¹ Camera dei deputati. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Finanze (IV). Seduta n. 637 del 12 aprile 2012, pp. 42-44, e n. 638 del 13 aprile 2012, pp. 3-4.

³⁰² Resoconto stenografico della seduta n. 622 di martedì 17 aprile 2012, pp. 53-56, e n. 623 del 18 aprile 2012, p. 1.

maggioranza la volontà di procedere nei tempi più brevi possibili»³⁰³. Tuttavia già nella seduta del 19 aprile 2012 il Presidente della commissione comunicava che il Presidente della Camera dei deputati aveva trasmesso una lettera a lui inviata dal Primo Presidente della Corte di Cassazione Ernesto Lupo, nella quale erano formulati alcuni rilievi critici sul testo del provvedimento, in particolare, nella parte che lo riguardavano direttamente come uno dei componenti della istituenda Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti³⁰⁴.

L'esame separato della proposta C. 5123 e delle proposte sull'attuazione dell'art. 49 proseguiva comunque nella seduta del 24 aprile 2012 e nella seduta del 26 aprile 2012³⁰⁵. In quest'ultima emerse tra l'altro un ripensamento di tutta la questione, fino ad allora negata o comunque rinviata, relativa ai tagli dei rimborsi elettorali. Il Presidente Bruno comunicava infatti che nella riunione della Conferenza dei presidenti dei gruppi svoltasi nello stesso giorno era stato espresso «l'auspicio unanime che la Commissione possa affrontare anche il tema del finanziamento», accorpando il tema della trasparenza e dei controlli e quello della riduzione del finanziamento pubblico (inizialmente inserito all'interno delle proposte di legge di attuazione dell'art. 49) in un'unica proposta di legge.

Nella seduta del 3 maggio 2012 la commissione Affari costituzionali procedeva quindi al disabbinamento dalle proposte di attuazione dell'art. 49 dei progetti di legge C. 4826 Iannaccone, C. 4953 Razzi, C. 4954 Donadi, C. 4985 Pionati, C. 5032 Palagiano, C. 5063 Cambursano, C. 5098 Briguglio e C. 5127 Giachetti, le quali si intendevano abbinate al progetto di legge C. 5123. A quest'ultimo venivano inoltre abbinate le proposte di legge C. 5136 Moffa, C. 5142

³⁰³ «Conseguentemente, l'Ufficio di Presidenza ha delineato il seguente calendario dei lavori: oggi, svolgimento delle relazioni introduttive; 19, 24 e 26 aprile, esame preliminare; 4 maggio ore 14, termine emendamenti; 8 maggio, votazione degli emendamenti; 10 maggio, conferimento del mandato ai relatori». L'inizio della discussione in Assemblea era infatti prevista per il 14 maggio. Camera dei deputati. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I). Seduta n. 640 del 17 aprile 2012, p. 24-27.

Per le proposte di attuazione dell'art. 49 si stabiliva invece il seguente calendario: «9 maggio, adozione del testo base; 14 maggio, ore 14, termine per la presentazione di emendamenti; 15, 16 e 17 maggio, votazione degli emendamenti; 24 maggio, conferimento del mandato al relatore». Seduta n. 640 del 17 aprile 2012, p. 30-32.

³⁰⁴ Seduta n. 642 del 19 aprile 2012, pp. 5-10.

³⁰⁵ Seduta n. 644 del 24 aprile 2012, p. 27- 30 e n. 645 del 26 aprile 2012, pp. 33-40.

Casini, C. 5144 Rubinato e C. 5147 Dozzo³⁰⁶. Nella seduta dell'8 maggio 2012 veniva così presentato il testo unificato (illustrato dal relatore Calderisi, per la parte relativa alla disciplina del finanziamento pubblico e dal relatore Bressa, per la parte relativa alla trasparenza e ai controlli dei bilanci)³⁰⁷, adottato dalla Commissione come testo base per il seguito dell'esame. Nella seduta del giorno successivo, in cui si disponeva l'abbinamento di ulteriori proposte di legge³⁰⁸, l'invito rivolto dai relatori al ritiro di quasi tutti gli emendamenti che erano stati presentati fu accolto dalla gran parte dei presentatori³⁰⁹. Nella seduta del 10 maggio 2012, acquisiti i pareri delle commissioni competenti in sede consultiva³¹⁰, la commissione Affari costituzionali

³⁰⁶ Seduta n. 642 del 3 maggio 2012, pp. 3-6. Da quel momento le proposte di legge in materia di attuazione dell'art. 49 Cost. hanno dunque seguito un *iter* autonomo. Nella seduta n. 649 del 9 maggio 2012 (pp. 34-37) veniva adottato un testo base, costituito dai progetti di legge C. 244 Maurizio Turco, C. 506 Castagnetti, C. 853 Pisicchio, C. 1722 Briguglio, C. 3809 Sposetti, C. 3962 Pisicchio, C. 4194 Veltroni, C. 4950 Galli, C. 4955 Gozi, C. 4956 Casini, C. 4965 Sbroliini, C. 4973 Bersani, C. 5111 Donadi e C. 5119 Rampelli, a cui venivano abbinati i progetti di legge: C. 5111 Donadi, presentato il 4 aprile 2012, "Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione"; e C. 5119 Rampelli, presentato il 12 aprile 2012, "Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici". Si vedano quindi le sedute: n. 653 del 17 maggio 2012, p. 17; n. 655 del 23 maggio 2012, p. 57, al cui resoconto sono allegati gli emendamenti presentati al testo base (Allegato 10, pp. 69-86); n. 656 del 24 maggio 2012, p. 12, e n. 662 del 7 giugno 2012, pp. 40-41, in cui si procede all'abbinamento della proposta di legge C. 5177 Iannaccone, presentata il 4 maggio 2012, "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di riconoscimento giuridico dei partiti e movimenti politici, di finanziamento e di rimborso delle spese elettorali"; n. 668 del 19 giugno 2012, pp. 31-32, in cui si decide di sospendere temporaneamente i lavori (che poi riprenderanno il 25 settembre 2012, vedi nota 319).

³⁰⁷ Seduta n. 648 dell'8 maggio 2012, pp. 56-66. Per il "Testo unificato adottato come testo base": Allegato 1, pp. 68-73.

³⁰⁸ Disegni di legge: C. 5114 Baccini, presentato il 10 aprile 2012, "Disposizioni concernenti il finanziamento dei partiti e movimenti politici e delle fondazioni operanti nel campo della cultura politica"; C. 5134 Graziano, presentato il 18 aprile 2012, "Disposizioni concernenti il finanziamento dei partiti e movimenti politici"; C. 5138 Antonione, presentato il 18 aprile 2012, "Disposizioni concernenti il finanziamento dei partiti e movimenti politici" e C. 5176 Bersani, presentato il 3 maggio 2012, "Disposizioni in materia di finanziamento dei partiti e movimenti politici, di detrazioni per le erogazioni liberali, nonché di riduzione dei limiti per le spese elettorali e di estensione della loro applicazione alle elezioni comunali".

³⁰⁹ Seduta n. 649 del 9 maggio 2012, pp. 14-33. Per gli "Emendamenti ed articoli aggiuntivi": Allegato 1, pp. 39-75. Per gli "Emendamenti dei relatori e relativi subemendamenti": Allegato 2, pp. 76-80.

³¹⁰ «La II Commissione giustizia ha espresso parere favorevole con osservazioni; la VI Commissione finanze ha espresso parere favorevole con una condizione e con osservazioni; la XII Commissione affari sociali ha espresso parere favorevole con condizioni. Le Commissioni VII, X e la Commissione parlamentare

deliberava quindi di conferire il mandato ai relatori Gianclaudio Bressa e Giuseppe Calderisi di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame³¹¹.

La discussione sulle linee generali della proposta di legge A.C. 4826-A ed abbinate, come da calendario, iniziava in Assemblea il 14 maggio 2012 con le relazioni dei due relatori³¹². I lavori ripresero il 22 maggio con le votazioni degli emendamenti e dei singoli articoli e proseguivano il 23 e il 24 maggio fino all'approvazione finale³¹³.

Trasmesso al Senato (A.S. 3321), il testo veniva esaminato dalla commissione Affari costituzionali durante tutto il mese di giugno³¹⁴. In particolare nella seduta n. 403 del 20 giugno 2012, dopo aver adottato come testo base il disegno di legge n. 3321, veniva illustrato un ordine del giorno (G/3321/1/1), accolto dal Governo, che impegnava quest'ultimo ad assicurare l'immediata entrata in vigore, con gli opportuni adattamenti, delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 8, e nell'art. 16 del disegno di legge n. 3321³¹⁵. Tuttavia nella seduta n. 409 del 3 luglio 2012, preso atto che il Governo non aveva dato seguito all'impegno assunto, si conveniva di accelerare l'esame dello stesso disegno di legge, previa disgiunzione dell'esame degli altri

per le questioni regionali non hanno espresso il parere di competenza. (...) il Comitato per la legislazione ha espresso il parere di competenza con una condizione ed alcune osservazioni. (...) la Commissione Bilancio ha testé comunicato di non potersi pronunciare in data odierna, in quanto il rappresentante del Governo ha fatto presente che sono ancora in corso gli approfondimenti finalizzati alla predisposizione della relazione tecnica sugli oneri finanziari, e si è riservata di esprimersi per l'Assemblea nella mattinata di martedì 15 maggio prossimo». Per i pareri delle commissioni consultive: Camera dei deputati. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari del 10 maggio 2012, pp. 3-5, 29-45, 58-60, 64-68, 71-72. Per il parere della commissione bilancio sul testo unificato approvato dalla commissione e sugli emendamenti presentati in assemblea: sedute del 15, 17, 22, 23 e 24 maggio 2012.

³¹¹ Seduta n. 650 del 10 maggio 2012, pp. 25-26.

³¹² Resoconto stenografico della seduta n. 631 di lunedì 14 maggio 2012, pp. 22-56.

³¹³ Resoconto stenografico delle sedute: n. 636 del 22 maggio 2012, pp. 27-69; n. 637 del 23 maggio 2012, pp. 10-28, 50-88; n. 638 del 24 maggio 2012, pp. 5-89.

³¹⁴ Atto Senato n. 3321. 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente. Resoconto sommario. Sedute n. 399 del 7 giugno 2012; n. 400 del 12 giugno 2012; n. 401 del 13 giugno 2012; n. 402 del 19 giugno 2012, n. 403; n. 403 del 20 giugno 2012.

³¹⁵ Lo scopo era di rendere operativa la destinazione in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici della quota conseguente alla riduzione del contributo pubblico ai partiti e movimenti politici, la cui erogazione era prevista per il mese di luglio. Veniva tuttavia considerata la necessità che il Senato procedesse ad un esame attento, in tempi congrui, del provvedimento.

disegni di legge connessi³¹⁶, in modo da consentire l'approvazione del provvedimento in tempo utile affinché la *vacatio legis* non pregiudicasse gli effetti di tali disposizioni. A tale scopo il relatore Ceccanti (anche a nome dell'altro relatore Sarro) invitava i proponenti a ritirare i rispettivi emendamenti «preannunciando in caso di mantenimento e indipendentemente dal merito un parere contrario su tutte le proposte di modifica». Nella stessa seduta la Commissione conferiva quindi ai relatori Ceccanti e Sarro il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge n. 3321, nel testo approvato dalla Camera dei deputati. Quest'ultimo, esaminato in Assemblea in una sola seduta, veniva definitivamente approvato il 5 luglio 2012³¹⁷.

La legge 6 luglio 2012, n. 96, intitolata “Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 luglio 2012 ed è entrata in vigore il 24 luglio, in tempo utile affinché si producessero gli effetti di cui all'art. 1, comma 8, e all'art. 16 della legge stessa.

Da quanto detto emerge che, rispetto al passato, l'*iter* legislativo che ha condotto all'approvazione della legge n. 96 del 2012 è stato svolto sotto il controllo di una pubblica opinione (qualificata e non) assai attenta alle decisioni che stavano per essere assunte, che ha

³¹⁶ Disegni di legge: S. 824 Belisario ed altri “Modifiche all'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali”; S. 1508 Magda Negri “Nuove disposizioni in materia di rimborsi elettorali”; S. 3055 Vizzini “Norme sulla trasparenza dei contributi privati ai partiti e ai movimenti politici”; S. 3126 Alberto Filippi e Palmizio “Norme in materia di impiego dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai partiti politici”; S. 3146 Magda Negri “Norme per la trasparenza del finanziamento privato dei partiti politici”; S. 3153 Del Pennino ed altri “Norme sul riconoscimento giuridico e il finanziamento dei partiti, i loro bilanci e le campagne elettorali”; S. 3199 Astore e Peterlini “Norme sui partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e sul rimborso delle spese per competizioni elettorali”; S. 3203 Rutelli ed altri “Norme per il controllo del finanziamento ai partiti”; S. 3268 Nicola Rossi ed altri “Disposizioni sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici”; S. 3317 Giaretta “Modifica alla legge 3 giugno 1999 n. 157 in materia di aumento delle risorse per l'attività di formazione dei partiti politici”.

³¹⁷ Senato della Repubblica. Resoconto sommario e stenografico. Seduta n. 759 del 5 luglio 2012.

favorito lo sviluppo di un dibattito sulle diverse opinioni di fondo in tema di finanziamento³¹⁸. In sede parlamentare prevaleva tuttavia la volontà di far fronte a un impegno politico che la maggioranza aveva assunto con la pubblica opinione stessa a seguito degli scandali emersi all'inizio del 2012. L'approfondimento dei molteplici aspetti del tema del finanziamento è stato quindi compromesso dalla necessità di approvare la riduzione della somma complessivamente destinata al finanziamento pubblico dei partiti entro una data utile affinché si applicasse retroattivamente alle rate dei rimborsi elettorali relativi alle elezioni già svolte, il cui termine di erogazione stava per scadere. Ciò è andato a scapito anche delle proposte di attuazione dell'art. 49 della Costituzione. Il loro percorso, dopo l'approvazione della riforma del finanziamento dei partiti, è stato infatti ripreso con scarsa convinzione nell'ultima parte della legislatura³¹⁹, fino alla presa d'atto da parte della commissione Affari costituzionali che non vi erano più le condizioni per proseguire nell'esame di tale provvedimento³²⁰. Rimaneva così nuovamente irrisolta l'annosa questione dell'“attuazione” dell'art. 49 Cost., che si protraeva sin dall'Assemblea costituente³²¹.

7.2. *La riforma del sistema del finanziamento dei partiti nella legge n. 96 del 2012*

7.2.1. *Il dimezzamento dei rimborsi e il “cofinanziamento”*

Nonostante il fatto che durante l'*iter* di approvazione della legge n. 96 del 2012 fosse emersa qualche dichiarazione di intenti e qualche

³¹⁸ F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 106-107, che in nota cita anche alcuni dei tanti contributi apparsi sulle maggiori testate giornalistiche o presenti a convegni.

³¹⁹ Sedute n. 708 del 25 settembre 2012, p. 11; n. 709 del 26 settembre 2012, pp. 12-13; n. 713 del 4 ottobre 2012, p. 7 (con gli emendamenti al testo base allegati al resoconto: Allegato “Emendamenti e subemendamenti”, pp. 1-10); n. 716 del 9 ottobre 2012, pp. 19-22 (Allegato 2 “Nuovo emendamento del Relatore”, p. 24); n. 717 del 10 ottobre 2012, pp. 15-17 (Allegato 3 “Subemendamenti all'emendamento 1.100 del Relatore”, p. 31); n. 734 dell'8 novembre 2012, p. 11; n. 743 del 22 novembre 2012, p. 11; n. 745 del 27 novembre 2012, pp. 4-13 (Allegato “Emendamenti e subemendamenti approvati”, p. 15-17); n. 746 del 28 novembre 2012, pp. 10-13; n. 748 del 4 dicembre 2012, pp. 21-23; n. 753 dell'11 dicembre 2012, pp. 169-170 (Allegato 2 “Emendamenti approvati”, p. 186).

³²⁰ Seduta n. 755 del 13 dicembre 2012, pp. 26-28.

³²¹ F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 113-120, che ripercorre la mancata approvazione di norme finalizzate a regolare i partiti in relazione all'approvazione delle varie leggi sul finanziamento pubblico.

proposta di legge in tal senso, nessuno sembra mai aver preso seriamente in considerazione l'ipotesi di ritornare ad un sistema di finanziamento incentrato sulle contribuzioni private volontarie. «Nessuno ha infatti potuto smentire che i partiti hanno “bisogno” di un finanziamento pubblico diretto per le proprie attività ordinarie, non riuscendo a sopravvivere con le sole fonti di finanziamento privato, che sono in continuo calo»³²². Tuttavia, per ragioni di contenimento delle spese e per rispondere a un'opinione pubblica fortemente contraria al finanziamento statale dei partiti, la riduzione dei rimborsi elettorali venne posta come uno degli elementi qualificanti della legge n. 96 del 2012, evidenziato immediatamente nella prima parte del titolo della stessa e nel titolo del primo dei sedici articoli di cui essa si componeva.

L'art. 1 della legge n. 96 del 2012, intitolato appunto “Riduzione dei contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici”, stabiliva innanzitutto la riduzione dell'ammontare massimo annuale della contribuzione pubblica diretta per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici a euro 91.000.000 annui³²³. Di questi, una quota pari al 30 per cento (ossia 27.300.000 euro) era erogata a titolo di «cofinanziamento» ai partiti e movimenti politici che si autofinanziavano ai sensi dell'art. 2 della stessa legge e una quota pari al 70 per cento (ossia 63.700.000 euro) era invece erogata «come rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e quale contributo per l'attività politica». Quest'ultima quota era ripartita, secondo la disciplina vigente, tra quattro fondi (per le elezioni di Senato, Camera, Parlamento europeo e Consigli regionali), ciascuno

³²² F. BIONDI, *op. cit.*, p. 107.

³²³ Tale importo era stato individuato perché corrispondente alla metà dello stanziamento del fondo relativo alle spese elettorali per il 2012, il quale era pari a 182.349.705 euro (appostati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze: cap. 1638). Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, *Finanziamento dei partiti: note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati* (A.S. n. 3321), n. 364, giugno 2012, p. 28.

Cambiava inoltre il “titolo” del finanziamento pubblico. Il riferimento alle «spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici» implicava infatti che i contributi fossero erogati per tutte le spese (non più solo per quelle elettorali). In tal modo veniva superata l'indicazione data dal voto referendario del 1993 e reintrodotta la regola secondo cui lo Stato finanzia anche le spese non strettamente legate all'attività elettorale. La legge n. 96 del 2012 precisa infatti che i finanziamenti «sono strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e dei movimenti politici» (art. 9, comma 29) e mantiene l'obbligo di destinare una percentuale ad iniziative a favore della partecipazione delle donne alla vita politica (art. 9, comma 13).

dei quali avrebbe pertanto disposto di 15,9 milioni di euro³²⁴.

Tuttavia, al fine di evitare un possibile cumulo tra le tre riduzioni disposte negli anni precedenti (che assommate determinavano una riduzione del 30 per cento dello stanziamento) e il dimezzamento della contribuzione disposto dal comma 1, venivano abrogati espressamente: l'art. 2, comma 275, della legge n. 244 del 2007; l'art. 5, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010; e l'art. 6, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011³²⁵. L'intento della legge, a differenza di tali ultime disposizioni, era peraltro quello di non rinviare alle elezioni successive l'incidenza della riduzione statuita. Il comma 8 dell'art. 1 disponeva perciò, per le rate dei rimborsi in corso di liquidazione, una riduzione analoga a quella prevista "a regime", stabilendo che quelle il cui termine non fosse ancora scaduto alla data di entrata in vigore della legge n. 96 del 2012 sarebbero state «ridotte del 10 per cento» e l'importo così risultante «ridotto di un ulteriore 50 per cento». La doppia riduzione serviva infatti a "neutralizzare" l'incremento che sarebbe derivato dall'abrogazione della prima disposizione che aveva ridotto i rimborsi, già decorrente dal 2008³²⁶.

I commi 3 e 4 dell'art. 1 disponevano specificatamente riguardo alla contribuzione, rispettivamente, per le elezioni regionali e per le elezioni nazionali nella circoscrizione Estero. In particolare veniva introdotta una modifica di coordinamento alla legge n. 43 del 1995, dove, riguardo al rimborso per le elezioni regionali, si faceva ancora riferimento al contributo di cui alla legge n. 659 del 1981. Era infatti precisato che da ripartire su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione non fosse più tale contributo, ma il fondo di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 157 del 1999³²⁷. Il comma 4 manteneva invece in vita i commi 1-bis e 5-bis dell'art. 1 della legge n. 157 del 1999 (come modificata dall'art. 39-bis del d.l. n. 223 del 2006, inserito dalla legge di conversione n. 248 del 2006) che prevedevano un rimborso delle spese sostenute per le campagne elettorali nelle

³²⁴ Art. 1, comma 2, legge n. 96 del 2012, che sostituisce il comma 5 dell'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni.

³²⁵ Art. 1, comma 6, legge n. 96 del 2012.

³²⁶ Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, *Finanziamento dei partiti: note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati* (A.S. n. 3321), n. 364, giugno 2012, p. 30.

³²⁷ Art. 1, comma 3, legge n. 96 del 2012, che sostituiva il primo periodo del comma 2 dell'art. 6 della legge n. 43 del 1995.

circoscrizioni Estero della Camera e del Senato e, a tale fine, incrementavano i fondi di ciascuna delle due Camere «nella misura dell'1,5 per cento del loro ammontare»³²⁸.

Infine, allo scopo di riequilibrare la rappresentanza di genere era prevista una diminuzione del 5 per cento dei contributi pubblici spettante a ciascun partito o movimento politico nel caso in cui avessero presentato nel complesso dei candidati ad essi riconducibili per l'elezione della Camera, del Senato, del Parlamento europeo e dei consigli regionali «un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale, con arrotondamento all'unità superiore»³²⁹.

L'art. 2 della legge n. 96 del 2012, intitolato “Contributi a titolo di cofinanziamento a partiti e a movimenti politici”, introduceva una nuova forma di contribuzione pubblica a cui veniva destinata la quota del 30 per cento del complessivo contributo pubblico e che era commisurata all'autofinanziamento dei partiti. Il «cofinanziamento» era infatti definito come un «contributo annuo volto a finanziare l'attività politica, pari 0,50 euro per ogni euro» ricevuto dai partiti «a titolo di quote associative e di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti». Tuttavia, ai fini del calcolo del contributo pubblico, per «ogni persona fisica o ente erogante» dovevano essere prese in considerazione le contribuzioni private «nel limite massimo di 10.000 euro annui»³³⁰. In base al comma 2 dello stesso articolo concorrevano a tale contributo, «nel limite massimo complessivo pari all'importo di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo» (27.300.000 euro), i partiti o i movimenti politici che avessero conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o «almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti

³²⁸ Vedi le osservazioni del Servizio studi del Senato della Repubblica, *cit.*, p. 31-32, relativamente ai problemi posti dal mantenimento di tale incremento rispetto alla statuizione secondo cui l'importo di ciascun fondo debba essere considerato come “limite massimo”.

³²⁹ Art. 1, comma 7, della legge 96 del 2012, che ha quindi promosso la partecipazione attiva delle donne alla politica non più con esclusivo riferimento alle elezioni del Parlamento europeo (come in precedenza previsto dall'art. 3 della legge n. 90 del 2004).

³³⁰ Art. 2, comma 1, legge n. 96 del 2012. Se il contributo privato superava tale soglia, la parte eccedente non avrebbe concorso alla determinazione dell'ammontare cui si commisurava (per il 50 per cento) il concorrente contributo pubblico.

all'Italia, dei consigli regionali o dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano». Anche la contribuzione a titolo di cofinanziamento, analogamente a quanto previsto per la contribuzione per le spese elettorali e l'attività ordinaria, era ripartita in quattro fondi (consistenti quindi in 6,825 milioni di euro ciascuno). Tuttavia solo il fondo per il rinnovo dei consigli regionali era ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione³³¹. Inoltre, per ogni fondo, a ciascun partito o movimento avente diritto spettava «un rimborso massimo proporzionale al numero di voti validi conseguiti nell'ultima elezione»³³². Le quote di contributi non attribuite erano versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Ancora riguardo al contributo pubblico in cofinanziamento, i successivi commi dell'art. 2 ponevano delle previsioni procedurali. Il comma 3 stabiliva che anche tale contributo fosse a richiesta, che si intendeva formulata unitamente alla richiesta del contributo per le spese elettorali e l'attività ordinaria ed aveva il medesimo termine di decadenza³³³. Il comma 4 prevedeva che i contributi dovessero essere determinati, per ciascun anno di legislatura, sulla base delle scritture e dei documenti contabili dell'esercizio precedente. A tal fine i partiti dovevano dichiarare (entro il 15 giugno) alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dall'art. 9 della stessa legge, l'importo complessivo delle erogazioni liberali percepite, certificato da una società di revisione. A sua volta la Commissione doveva comunicare ai Presidenti della Camera e del Senato, entro il 10 luglio di ogni anno, «l'entità del contributo attribuibile a ciascun partito o movimento politico»³³⁴. Infine, secondo quanto stabilito dal comma 6, l'attribuzione dei contributi doveva essere disposta con decreto del

³³¹ Quindi, mentre il requisito del candidato eletto nell'elezione di riferimento consentiva di accedere al fondo ad essa corrispondente, quello espresso in termini di voti validi conseguiti nell'elezione della Camera dei deputati consentiva di accedere ad ognuno dei quattro fondi. Pertanto la formazione politica in possesso del requisito di rappresentatività accedeva al singolo fondo di volta in volta interessato per il cofinanziamento.

³³² Come affermato nel Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, *cit.*, p. 36: «L'opzione normativa così prescelta pare mirare ad un duplice obiettivo: mantenere una soglia di rappresentatività per l'accesso anche a questa forma di contribuzione, pur in misura tale da non penalizzare le forze minori in modo drastico; porre limiti ad una eventuale competizione esasperata nella raccolta di fondi, facendo in modo che quest'ultima non alteri ai fini della contribuzione, la rappresentatività della forza politica che vi acceda».

³³³ Art. 2, comma 3, legge n. 96 del 2012.

³³⁴ Art. 2, comma 5, legge n. 96 del 2012.

Presidente del Senato e a carico del bilancio di questo, solo per il fondo al cofinanziamento correlato al rinnovo del Senato³³⁵.

L'art. 3, intitolato "Richiesta dei rimborsi per le spese elettorali e dei contributi per il cofinanziamento dell'attività politica", prevedeva appunto che l'accesso alla contribuzione pubblica fosse a richiesta, la cui sottoscrizione era autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale competente. La richiesta doveva essere presentata al Presidente del Senato della Repubblica (per l'elezione con cui si rinnova il Senato) e al Presidente della Camera dei deputati (per le altre elezioni), entro il trentesimo giorno successivo alla data di svolgimento dell'elezione³³⁶, da parte del rappresentante legale o dal tesoriere del partito o movimento politico che avesse depositato il contrassegno di lista³³⁷. Nel caso in cui fossero state presentate (nei casi stabiliti dalla legge) liste di candidati non diretta espressione di partiti e movimenti politici, la stessa doveva essere trasmessa da almeno uno dei delegati della lista autorizzati a ricevere comunicazioni e a presentare ricorsi in nome e per conto della stessa. Se invece più partiti o movimenti politici avessero depositato congiuntamente il contrassegno di lista e partecipato in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, per non decadere dal diritto alla propria quota di rimborso, i rispettivi rappresentanti legali o tesorieri dovevano presentare la richiesta, in nome e per conto di ciascuno di essi³³⁸. In

³³⁵ Il comma 6, dell'art. 2 della legge n. 96 del 2012 disponeva infatti che l'attribuzione dei contributi doveva essere disposta secondo le modalità previste dall'art. 1, comma 2, della legge n. 157 del 1999, come sostituito dall'art. 3, comma 5, della legge n. 96 del 2012 stessa.

³³⁶ L'art. 3, comma 1, legge n. 96 del 2012, sostituiva perciò la precedente previsione di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 157 del 1999, secondo cui la richiesta doveva essere presentata prima delle elezioni, entro dieci giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle liste per il rinnovo di ciascun organo. La nuova previsione, secondo cui la richiesta doveva essere successiva alle elezioni, aveva principalmente lo scopo di evitare i casi di decadenza verificatisi in passato e le successive sanatorie attraverso i decreti-legge "milleproroghe".

L'art. 3, comma 2, legge n. 96 del 2012, disponeva inoltre che la richiesta si intendeva effettuata alla data: di presentazione (se fosse stata depositata a mano); risultante dagli apparecchi riceventi (se inviata per via telematica); o risultante dal timbro postale dell'ufficio postale accettante (se posta raccomandata o altra posta registrata).

³³⁷ Art. 3, comma 3, legge n. 96 del 2012, in base a cui titolarità delle qualità personali del rappresentante legale o dal tesoriere del partito erano comprovate mediante atto notorio ricevuto da un notaio, che doveva essere allegato alla richiesta. Alla stessa doveva essere anche allegata la copia autentica del verbale di deposito del contrassegno di lista rilasciato dall'amministrazione competente.

³³⁸ Art. 3, comma 4, legge n. 96 del 2012, che introduceva appunto la

quest'ultimo caso, in base all'art. 4 ("Ripartizione dei rimborsi e dei contributi tra partiti e movimenti politici facenti parte di aggregazioni"), la ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali e la parte di cofinanziamento eventualmente spettante erano attribuiti in quote eguali tra i diversi partiti e movimenti politici (comma 2), a meno che nella stessa richiesta non fossero state indicate le distinte quote di attribuzione, da essi specificamente predeterminate (comma 1). I partiti e i movimenti politici aventi diritto potevano comunque disporre del credito oggetto della propria quota anche disgiuntamente dalle quote altrui.

In base all'art. 5 ("Atti costitutivi e statuti dei partiti e movimenti politici") i partiti e movimenti (comprese le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi) aventi diritto alla contribuzione pubblica dovevano dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, redatti in forma pubblica e con l'indicazione in ogni caso dell'organo competente per l'approvazione del rendiconto di esercizio e responsabile per la gestione economico-finanziaria. In particolare lo statuto doveva essere «conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti»³³⁹. Per non incorrere nella decadenza dal diritto al contributo pubblico, l'atto costitutivo e lo statuto dovevano essere trasmessi ai Presidenti della Camera e del Senato, entro quarantacinque giorni dallo svolgimento delle elezioni.

Infine l'art. 6, intitolato "Fissazione di un criterio comune a tutti i tipi di elezione per l'accesso ai rimborsi per le spese elettorali", apportava esposte modificazioni ai commi 2 e 3 dell'art. 9 della legge n. 515 del 1993, prevedendo in particolare che il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati fosse ripartito, in proporzione ai voti conseguiti, tra i partiti e i movimenti

possibilità per i partiti di "aggregarsi" senza che ciò gli obbligasse a costituire un soggetto giuridico nuovo cui imputare i finanziamenti pubblici. Lo scopo era di eliminare una finzione, verificatasi in passato, per cui le rate del finanziamento pubblico venivano liquidate a soggetti politici nati dalla decisione di più partiti di aggregarsi, presentandosi alle elezioni con un'unica lista sotto il medesimo contrassegno elettorale. Infatti, poiché il rimborso era destinato formalmente al partito o al movimento che avesse partecipato alle elezioni, in caso di "aggregazione" fra i partiti si creava un soggetto giuridico nuovo destinatario del finanziamento per l'intera durata della legislatura. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 159-160

³³⁹ Al fine di sanare l'assenza di una legge sui partiti o di anticiparne il contenuto, veniva così imposto a tutti i soggetti destinatari dei finanziamenti pubblici di darsi delle regole di organizzazione interna improntate ai principi che generalmente connotano solo i partiti. F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 125-126.

politici che avessero ottenuto almeno un candidato eletto³⁴⁰. Per quanto riguarda il Senato era invece stabilito che il fondo per il suo rinnovo fosse ripartito su base regionale, in proporzione alla popolazione di ciascuna regione. Tuttavia, anche in questo caso, partecipavano alla ripartizione della quota spettante a ciascuna di essa i partiti, i movimenti politici e i gruppi di candidati (in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale) che avessero ottenuto almeno un candidato eletto nella regione, nonché i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultassero eletti³⁴¹. Il criterio comune (cui si fa cenno nella rubrica dell'articolo) al fine di accedere alla quota del 70 per cento della contribuzione pubblica destinata al rimborso delle spese elettorali era quindi il requisito minimo di almeno un rappresentante eletto³⁴², per tutti i tipi di elezione³⁴³.

³⁴⁰ Art. 6, comma 1, lett. b), legge n. 96 del 2012, che sostituiva l'art. 9, comma 3, della legge 515 del 1993, il quale prevedeva, come unico requisito per accedere al contributo pubblico, l'1 per cento dei voti validi espressi in ambito nazionale.

³⁴¹ Art. 6, comma 1, lett. a), legge n. 96 del 2012, che sostituiva l'art. 9, comma 2, della legge 515 del 1993, eliminando il requisito alternativo del conseguimento del 5 per cento dei voti validi espressi in ambito regionale (e quello del 15 per cento, se invece che di "gruppi di candidati" si trattasse di candidati non collegati ad alcun gruppo).

³⁴² Vedi le considerazioni di F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 148-150, secondo la quale la scelta di equiparare accesso alla rappresentanza e accesso al finanziamento diretto (anche se poteva apparire coerente con le finalità perseguite dal legislatore), a causa del sistema elettorale vigente alla data di entrata in vigore della legge n. 96 del 2012, oltre a poter creare delle disparità irragionevoli, consolidava la posizione dei partiti rappresentati, a dispetto di quelli che, pur avendo un discreto seguito elettorale, erano rimasti esclusi dalla rappresentanza. In base alla legge n. 270 del 2005 (vedi Cap. II, nota 73), per accedere alla quota di finanziamento per le spese sostenute nell'attività politica ed elettorale, un partito doveva infatti ottenere almeno il 4 per cento dei voti a livello nazionale, salvo si coalizzasse. In quest'ultimo caso, se la coalizione nel complesso avesse ottenuto almeno il 10 per cento dei voti e un partito della coalizione almeno il 2 per cento dei suffragi, la soglia minima per l'accesso al riparto dei seggi si abbassava al 2 per cento, oltre al ripescaggio della lista "miglior perdente" (cioè quella lista che avesse ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra le liste che avessero conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validamente espressi). F. BIONDI, nota tuttavia che il rigore dimostrato dalla legge n. 96 del 2012 per l'accesso al finanziamento diretto era in parte temperato dai criteri stabiliti dalla legge stessa (art. 2, comma 2) per accedere al fondo destinato al cofinanziamento ed era al contempo bilanciato dal fatto che la possibilità di giovare delle detrazioni IRPEF (art. 7) incentivasse i privati a finanziare anche i partiti più piccoli.

³⁴³ Il requisito dell'eletto era infatti già vigente per il riparto del fondo delle spese elettorali sostenuto per le elezioni del Parlamento europeo (art. 16 legge n. 515 del 1993) e dei consigli regionali (art. 6, comma 2, legge n. 43 del 1995). Tuttavia va notato che, non essendo toccata la legge n. 157 del 1999, per quanto riguarda il finanziamento destinato alle elezioni nella circoscrizione Estero il requisito inderogabile dell'eletto non si applica, rimanendo i due criteri alternativi (un eletto o

7.2.2. Le nuove norme sulle erogazioni liberali

Relativamente alle “Detrazioni per le erogazioni liberali in favore di partiti e di movimenti politici”, l’art. 7 della legge n. 96 del 2012 stabiliva che dall’imposta sul reddito delle persone fisiche si dovesse detrarre un importo pari al 24 per cento, per l’anno 2013, e al 26 per cento, a decorrere dall’anno 2014, delle erogazioni liberali in denaro (effettuate mediante versamento bancario o postale), per importi compresi fra 50 e 10.000 euro annui³⁴⁴, in favore dei partiti e dei movimenti politici che avessero presentato liste o candidature elettorali alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, oppure che avessero almeno un rappresentante eletto a un consiglio regionale o ai consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano³⁴⁵. Alle minori entrate (valutate in 8,7 milioni di euro per l’anno 2014, 7 milioni di euro per l’anno 2015 e 6,1 milioni di euro a decorrere dall’anno 2016) derivanti dall’attuazione di questa disposizione si provvedeva mediante corrispondente riduzione dell’autorizzazione di spesa di cui all’art. 9 della legge n. 157 del 1999. In base al comma 3 dell’art. 7 il monitoraggio di tali minori entrate era attribuito (ai sensi dell’art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009) all’Agenzia delle entrate, che doveva riferire in merito al Ministro

il 4 per cento dei voti).

³⁴⁴ Art. 7, comma 1, legge n. 96 del 2012, che sostituiva, a decorrere dal 2013, l’art. 15, comma 1-*bis*, del d.P.R. n. 917 del 1986 (recante il Testo unico delle imposte sui redditi), il quale prevedeva una detraibilità del 19 per cento relativamente ad importi tra 51,65 euro e 103.291,38 euro. L’obiettivo era infatti di favorire le contribuzioni private dei partiti senza incentivare la creazione di legami tra i partiti stessi e i gruppi economici più forti.

³⁴⁵ La modifica introdotta ancora all’art. 15, comma 1-*bis*, del d.P.R. n. 917 del 1986 allargava quindi la platea dei partiti beneficiari, superando l’irragionevolezza che caratterizzava la disciplina previgente e l’interpretazione che ne era stata data dall’Agenzia delle entrate. La disciplina previgente infatti, mentre da una parte abbassava progressivamente la soglia per l’accesso al finanziamento pubblico diretto a titolo di rimborso delle spese elettorali, dall’altra, a causa di una lacuna normativa, consentiva di beneficiare delle detrazioni IRPEF solo a coloro che avessero effettuato delle liberalità a favore dei partiti e movimenti che avevano almeno un parlamentare eletto. Poiché in seguito all’abrogazione di una parte della legge n. 2 del 1997 non era chiaro quali fossero i soggetti che potessero beneficiare dell’agevolazione fiscale, l’Agenzia delle entrate, con la risoluzione n. 15 del 15 febbraio 2005, sostenne che, sulla base della *ratio* originaria della legge n. 2 del 1997, si dovesse fare riferimento ai medesimi soggetti destinatari del 4 per mille. Come destinatari delle erogazioni suscettibili di detrazione furono perciò individuati i «partiti o movimenti politici che nel periodo d’imposta in cui sono effettuate le erogazioni abbiano almeno un parlamentare eletto alla Camera dei deputati o al Senato della Repubblica».

dell'economia e delle finanze. Lo stesso comma introduceva poi una specifica «clausola di salvaguardia» stabilendo che nel caso in cui si verificassero o fossero in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia e delle finanze doveva provvedere con proprio decreto alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria dello scostamento finanziario riscontrato dall'attività di monitoraggio, della quota dei contributi a titolo di cofinanziamento. Il Ministro stesso, con apposita relazione, doveva riferire senza ritardo alle Camere in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure correttive. Inoltre, in caso di scostamenti veniva altresì prevista la rideterminazione del «limite di cui al primo periodo del comma 2 dell'articolo 2 della presente legge (...) in funzione dell'operatività della clausola di salvaguardia».

Per quanto riguarda invece le detrazioni per gli oneri dall'imposta sul reddito delle società veniva modificato l'art. 78, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, specificando che, a decorrere dal 2013, la prevista detrazione del 19 per cento si applicasse alle erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e movimenti politici di cui sopra, per importi compresi tra 51,65 euro e 103.291,38 euro³⁴⁶.

Infine il comma 5 dell'art. 7 modifica l'art. 18 della legge n. 515 del 1993 prevedendo l'applicazione dell'aliquota IVA del 4 per cento per l'acquisto di messaggi politici ed elettorali anche sui siti *web*, oltre che su quotidiani e periodici.

Ancora per quanto riguarda le erogazioni liberali, nonostante il titolo della legge n. 96 del 2012 faccia riferimento a una delega «per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali» questa non è stata più prevista nel testo approvato. Tuttavia tale armonizzazione è stata introdotta dalle disposizioni di cui all'art. 15, commi da 2 a 6, che hanno esteso il regime delle detrazioni liberali previsto per i partiti politici a quello delle ONLUS e delle associazioni di volontariato.

In particolare, il comma 2 stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, la lettera *i-bis* del comma 1 dell'articolo 15 del d.P.R. n. 917 del 1986, concernente la detrazione del 19 per cento degli oneri dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, sia modificata sopprimendo il riferimento ivi contenuto alle erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 4 milioni di lire (2.065,82 euro), a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS),

³⁴⁶ Art. 7, comma 4, legge n. 96 del 2012, che manteneva quindi inalterati anche i limiti massimo e minimo delle erogazioni detraibili.

delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)³⁴⁷. Tale soppressione è tuttavia connessa con quanto previsto dal successivo comma 3 che, sempre all'art. 15 del d.P.R. n. 917 del 1986, inserisce dopo il comma 1 il nuovo comma 1.1. Quest'ultimo prevede per le erogazioni liberali in denaro di importo non superiore a 2.065 euro annui a favore delle ONLUS, delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nei Paesi non appartenenti all'OCSE, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 24 per cento, per l'anno 2013, e al 26 per cento, a decorrere dall'anno 2014³⁴⁸. Inoltre (ricalcando quanto già previsto dalla lettera *i-bis* del comma 1) subordina la detrazione al fatto che il versamento di tali erogazioni sia eseguito tramite banca o ufficio postale, ovvero mediante gli altri sistemi di pagamento previsti dall'art. 23 del decreto legislativo n. 241 del 1997, e secondo ulteriori modalità idonee a consentire all'Amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli (che possono essere stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988).

Alle minori entrate derivanti dall'attuazione del comma 3 (valutate in 47,4 milioni di euro per l'anno 2014, 37,9 milioni di euro per l'anno 2015 e 33,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016) si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 9 della legge n. 157 del 1999, le cui residue disponibilità devono essere iscritte in apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze³⁴⁹. L'Agenzia delle entrate (ai sensi dell'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del

³⁴⁷ Quindi, in base al nuovo comma 1, lett. *i-bis*, dell'art. 15 del d.P.R. n. 917 del 1986, la detrazione dall'imposta lorda è prevista solo per i contributi associativi, per importo non superiore a 2 milioni e 500 mila lire, versati dai soci alle società di mutuo soccorso che operano esclusivamente nei settori di cui all'art. 1 della legge n. 3818 del 1886, al fine di assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia, ovvero, in caso di decesso, un aiuto alle loro famiglie.

³⁴⁸ Pertanto, per effetto del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 15 della legge n. 96 del 2012, l'importo detraibile per le erogazioni liberali in favore delle ONLUS, delle associazioni di volontariato ecc. viene aumentato dal 19 per cento al 24 per cento per l'anno 2013 e al 26 per cento a decorrere dal 2014.

³⁴⁹ Art. 15, commi 4 e 5, legge n. 96 del 2012.

2009) deve monitorare tali minori entrate e riferire in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Quest'ultimo, nel caso in cui si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa, provvede con proprio decreto a valere sulle risorse iscritte nell'apposito fondo previsto dal comma 5. Inoltre riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure correttive³⁵⁰.

7.2.3. Il nuovo regime dei controlli e della trasparenza

Punto qualificante della riforma del sistema di finanziamento sono poi le norme che introducono controlli e sanzioni più efficaci rispetto al passato al fine di garantire la veridicità dei bilanci dei partiti e alcuni adempimenti per aumentare la trasparenza.

L'art. 9 della legge n. 96 del 2012, intitolato "Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici", reca appunto un complesso di disposizioni sulla rendicontazione dei partiti e sui relativi controlli e specifiche disposizioni volte a una maggiore trasparenza contabile e finanziaria. In particolare, il comma 1 dello stesso articolo, allo scopo di garantire (già nella fase preliminare di presentazione del rendiconto) «la trasparenza e la correttezza nella propria gestione contabile e finanziaria», introduce un obbligo di rendicontazione per i partiti e i movimenti politici, nonché per le liste di candidati, che abbiano conseguito almeno un rappresentante eletto tra Camera, Senato, Parlamento europeo, Consigli regionali, ovvero il 2 per cento dei voti validi nelle elezioni per il rinnovo della Camera³⁵¹. A tal fine questi soggetti devono avvalersi di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) ai sensi dell'art. 161 del decreto legislativo n. 58 del 1998³⁵², o, successivamente alla sua istituzione, nel registro di cui all'art. 2 del

³⁵⁰ Art. 15, comma 6, legge n. 96 del 2012.

³⁵¹ L'art. 9, comma 23, lett. a), abroga inoltre l'art. 8, comma 1 della legge n. 2 del 1997, in base al quale tale obbligo valeva per i partiti che avessero usufruito dei contributi per le spese elettorali, determinando una coincidenza, relativamente all'ambito soggettivo, tra obbligo di rendicontazione e requisito accesso al contributo. Nella legge n. 96 del 2012 tale coincidenza era mantenuta solo rispetto all'accesso al contributo pubblico in cofinanziamento, in quanto per l'accesso all'altra quota di contributo era previsto l'esclusivo requisito di un candidato eletto.

³⁵² "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52".

decreto legislativo n. 39 del 2010³⁵³. Tale società (a cui l'incarico di controllo della gestione contabile e finanziaria non può essere affidato per più di tre esercizi consecutivi, rinnovabile per un massimo di ulteriori tre esercizi) deve esprimere con apposita relazione un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti e dei movimenti politici secondo quanto previsto in materia dalla normativa vigente³⁵⁴. A tal fine verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili e, in seguito, controlla che il rendiconto di esercizio sia conforme alle scritture e alla documentazione contabili, alle risultanze degli accertamenti eseguiti e alle norme che lo disciplinano.

Il comma 3 dello stesso art. 9 istituisce la «Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici» con il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti di cui all'art. 8 della legge n. 2 del 1997 e dei relativi allegati (nonché “di ottemperanza” alle disposizioni della legge n. 96 del 2012)³⁵⁵. La Commissione, che ha sede presso la Camera dei deputati, è un organo avente funzioni amministrative ma composto da cinque componenti designati dai vertici delle tre massime magistrature: un componente è designato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, uno dal Presidente del Consiglio di Stato e tre dal Presidente della Corte dei Conti³⁵⁶. I componenti della Commissione, il cui mandato è di quattro anni (rinnovabile una sola volta): devono essere scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata; non hanno diritto ad alcun compenso o indennità per

³⁵³ Il comma 2 dello stesso art. 9 stabilisce inoltre che l'obbligo di avvalersi della società di revisione, in caso di partecipazione in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, si applica a ciascun partito e movimento politico che abbia depositato congiuntamente il contrassegno di lista.

³⁵⁴ Vedi ancora il decreto legislativo n. 39 del 2010 “Attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE”.

³⁵⁵ La Commissione così “sostituisce” il collegio di revisori previsto dell'art. 8, comma 14 della legge n. 2 del 1997, espressamente abrogato dall'art. 9, comma 23, lett. a), legge n. 96 del 2012. Tuttavia il comma 26 dello stesso art. 9 prevede che, in via transitoria, i rapporti integrativi relativi ai rendiconti di esercizio anteriori al 2011 siano elaborati, fino al 31 ottobre 2012, dal collegio dei revisori.

³⁵⁶ La nomina, sulla base delle designazioni effettuate, avviene con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale), con il quale è individuato altresì, tra i componenti, il Presidente della Commissione, che ne coordina i lavori.

l'attività prestata; per la durata dell'incarico non possono assumere o svolgere altri incarichi o funzioni. Le risorse di personale di segreteria necessarie all'operatività della Commissione sono garantite congiuntamente e in pari misura da Camera e Senato.

Sottoposti al controllo della Commissione sono le stesse formazioni politiche sottoposte all'obbligo di rendicontazione e di avvalimento di una società di revisori di cui al comma 1: i partiti o movimenti politici che abbiano conseguito il 2 per cento dei voti validi nelle elezioni per il rinnovo della Camera o che abbiano almeno un rappresentante eletto tra Camera, Senato, Parlamento europeo e Consigli regionali³⁵⁷. In particolare, i rappresentanti legali o i tesorieri di ciascuna di tali formazioni politiche devono trasmettere alla Commissione, entro il 15 giugno di ogni anno³⁵⁸: il rendiconto e i relativi allegati previsti dall'art. 8 della legge n. 2 del 1997; la relazione contenente il giudizio sul rendiconto espresso dalla società di revisione; e il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo di partito o movimento politico³⁵⁹.

La Commissione effettua quindi il controllo, «anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse»³⁶⁰, e se

³⁵⁷ In caso di partecipazione in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista congiunta, ciascuno dei partiti che abbia depositato congiuntamente il contrassegno di lista è sottoposto al controllo della Commissione. A tale controllo, in base all'art. 9, comma 21, della legge n. 96 del 2012, dovevano essere sottoposti anche i partiti che avessero partecipato in passato alla ripartizione dei rimborsi. Tale obbligo permaneva infatti fino allo scioglimento degli stessi e comunque non oltre il terzo esercizio successivo a quello di percezione dell'ultima rata dei rimborsi elettorali. Quest'ultima disposizione era presumibilmente finalizzata alla trasparenza dei bilanci dei "partiti fantasma", cioè quei partiti che in passato avevano ricevuto i contributi elettorali e che poi, pur continuando ad amministrare i proventi di tali contributi, non si sono più presentati alle elezioni, sottraendosi in tal modo all'obbligo di presentazione del rendiconto (in base a quanto disponeva l'art. 8, comma 1, legge n. 2 del 1997). Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, *cit.*, p. 67.

³⁵⁸ Il termine è il medesimo entro il quale (a norma dell'art. 2, comma 4, legge n. 96 del 2012) i partiti dovevano comunicare l'importo complessivo delle erogazioni liberali percepite nell'anno precedente al fine di determinare l'entità della quota di cofinanziamento.

³⁵⁹ Art. 9, comma 4, legge n. 96 del 2012.

³⁶⁰ La legge n. 96 del 2012 consente perciò alla Commissione di esercitare anche un esame sostanziale dei bilanci. Si tratta di una previsione innovativa rispetto alla precedente normativa *ex art.* 8, comma 14, della legge n. 2 del 1997, la quale prevedeva un controllo meramente formale da parte del collegio dei revisori (nominati dai Presidenti delle Camere) che era chiamato solo a verificare la regolarità e la conformità del bilancio alla legge. Nel 1997, anche se in presenza di un modello di bilancio assai più completo dei precedenti, non veniva infatti detto nulla riguardo

individua eventuali irregolarità o inottemperanze, entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto³⁶¹, invita il partito a sanarle, entro il 31 marzo. Entro il 30 aprile dello stesso anno la Commissione deve infatti approvare una relazione in cui esprime il giudizio di regolarità e di conformità alla legge, che deve trasmettere ai Presidenti di Camera e Senato, che ne curano la pubblicazione nei siti *internet* delle rispettive Assemblée³⁶². Entro il 15 luglio di ogni anno la Commissione deve inoltre trasmettere agli stessi Presidenti anche gli elenchi dei partiti e movimenti politici che risultino, rispettivamente, ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di rendicontazione e contestare i casi di inottemperanza ai partiti interessati³⁶³. Conseguentemente i Presidenti delle Camere dovevano sospendere l'erogazione del contributo pubblico ai partiti inottemperanti, in attesa della definizione da parte della Commissione della sanzione da infliggere, qualora l'inottemperanza non fosse sanata entro il successivo 31 ottobre³⁶⁴.

ai poteri che i revisori avrebbero potuto esercitare. Nella prassi si era dunque escluso che essi potessero ancora chiedere chiarimenti ai responsabili amministrativi dei partiti, nonché ordinare l'esibizione dei libri e delle scritture contabili (secondo quanto disponeva l'art. 4, comma 15, legge n. 659 del 1981). F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 200-201.

³⁶¹ Si ricordi che in realtà il primo adempimento della Commissione era quello di comunicare ai Presidenti di Assemblée, entro il 10 luglio, l'entità del contributo attribuibile a ciascun partito a titolo di cofinanziamento (*ex art. 2, comma 5, legge n. 96 del 2012*). Tuttavia, data l'esiguità del termine, era assai improbabile che la stessa potesse svolgere un controllo sui dati comunicati dai partiti.

³⁶² Art. 9, comma 5, legge n. 96 del 2012. Dopo tale verifica, e comunque entro il 10 luglio di ogni anno, al fine di garantire la trasparenza in ordine alla gestione economico-patrimoniale dei partiti e dei movimenti politici, nei siti *internet* degli stessi, oltre che in un'apposita sezione del sito *internet* della Camera dei deputati, dovevano essere pubblicati il rendiconto di esercizio e i relativi allegati, nonché la relazione della società di revisione e il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio (art. 9, comma 20, legge n. 96 del 2012). Si ricordi che la pubblicità dei bilanci dei partiti fu imposta per la prima volta con la legge n. 195 del 1974, quando si obbligarono i partiti beneficiari dei finanziamenti statali a pubblicare i propri bilanci, una volta l'anno, dapprima sul giornale ufficiale del partito e su un quotidiano a diffusione nazionale (art. 8, comma 1, legge n. 195 del 1974 e, successivamente, nello stesso senso, art. 4, legge n. 659 del 1981) e, in seguito, anche tenuto conto che non tutti i partiti avevano un proprio giornale, su almeno due quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale (art. 8, comma 11, legge n. 2 del 1997). Inoltre si stabilì che il bilancio doveva essere pubblicato, a cura dell'Ufficio di Presidenza della Camera, in supplemento speciale delle Gazzette Ufficiali della Repubblica (art. 8, comma 13, legge n. 2 del 1997).

³⁶³ Art. 9, commi 6 e 7, legge n. 96 del 2012. Nello stesso termine la Commissione deve eventualmente contestare ai partiti e movimenti politici interessati anche l'inottemperanza all'obbligo (previsto dal comma 20) di pubblicazione nei siti *internet* del rendiconto e dei relativi allegati.

³⁶⁴ Art. 9, comma 8, legge n. 96 del 2012.

Ancora l'art. 9 della legge n. 96 del 2012 prevedeva infatti che, all'esito del controllo, la Commissione, tenendo conto della gravità delle irregolarità commesse e indicandone i motivi ³⁶⁵, potesse applicare ai partiti e ai movimenti politici ³⁶⁶ delle sanzioni di natura economica di diversa entità a seconda dell'infrazione riscontrata ³⁶⁷. In particolare erano applicate le sanzioni amministrative pecuniarie consistenti nella: decurtazione dell'intero importo attribuito a titolo di rimborso delle spese elettorali e di cofinanziamento per l'anno in corso, in caso di inottemperanza all'obbligo di presentazione del rendiconto e dei documenti connessi (comma 9) ³⁶⁸; decurtazione di un terzo del complessivo contributo annuale, in caso di inottemperanza all'obbligo di redigere i bilanci in conformità a quanto stabilito dall'art. 8, commi da 5 a 5-bis, della legge n. 2 del 1997 ovvero di mancata pubblicazione del rendiconto nel sito *internet* del proprio partito, secondo quanto previsto dal comma 20 dell'art. 9 (comma 10) ³⁶⁹; decurtazione dell'importo non dichiarato o difforme dal vero sino al limite di un terzo del complessivo contributo annuale, se nel rendiconto esercizio fossero stati omessi dei dati ovvero fossero stati dichiarati dati difformi rispetto alle scritture e ai documenti contabili (comma 11, primo periodo); decurtazione fino a un ventesimo del complessivo contributo annuale, in caso di difformità di voce del rendiconto di esercizio rispetto al modello di cui allegato A della legge

³⁶⁵ Art. 9, comma 15, legge n. 96 del 2012.

³⁶⁶ A norma dell'art. 9, comma 16, della legge n. 96 del 2012, se le inottemperanze e le irregolarità fossero state commesse da partiti e movimenti politici che avessero partecipato in forma aggregata ad una competizione elettorale, tali sanzioni dovevano essere applicate solo nei confronti del partito o del movimento politico inottemperante o irregolare.

³⁶⁷ Ciò costituisce un'ulteriore rilevante novità rispetto alla disciplina previgente che, nel caso in cui fossero state riscontrate delle irregolarità nella redazione del bilancio, prevedeva solo la sospensione dell'erogazione del contributo statale in attesa di regolarizzazione (art. 8, comma 5, legge n. 195 del 1974, successivamente ribadito nell'art. 4, comma 13, legge n. 659 del 1981 e nell'art. 1, comma 8, legge n. 157 del 1999).

³⁶⁸ Da una lettura combinata dei commi 4, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012 emerge quindi che il giudizio di ottemperanza alle prescrizioni della legge n. 96 del 2012, di cui all'art. 9, comma 4, primo periodo, è limitato alla verifica della trasmissione annuale, da parte dei partiti e dei movimenti politici, dei documenti contabili, nonché della loro pubblicazione sul loro sito *internet*. F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 196-197.

³⁶⁹ Tale sanzione si applica anche nel caso di inadempimento dell'obbligo di annotare l'identità dell'erogante per le donazioni di qualsiasi importo, introdotto per i partiti in sede di rendiconto dall'art. 9, comma 23, lett. c), legge n. 96 del 2012, che inserisce nell'art. 8 della legge n. 2 del 1997, il nuovo comma 10-bis. Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, *cit.*, p. 70.

n. 2 del 1997³⁷⁰ (comma 11, secondo periodo); decurtazione fino a un ventesimo dell'importo del contributo complessivo annuale, nel limite di un terzo dell'importo stesso, per ogni informazione omessa, non correttamente rappresentata o riportante dati non corrispondenti al vero, nel caso i cui nella relazione sulla gestione e nella nota integrativa non fossero state indicate, in tutto o in parte, o non fossero state rappresentate in forma corretta o veritiera, le informazioni previste negli allegati B e C della legge n. 2 del 1997 (comma 12); decurtazione pari a un ventesimo del contributo complessivo annuale, se i partiti o i movimenti politici non avessero destinato una quota pari almeno al 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne in politica ai sensi dell'art. 3 della legge n. 157 del 1999 (comma 13). In presenza di più infrazioni tutte queste sanzioni, ad eccezione di quella prevista dal comma 9, potevano essere cumulate senza però superare nel loro complesso i due terzi della contribuzione pubblica attribuita al partito nell'anno di riferimento³⁷¹.

Una volta determinate le sanzioni erano notificate al partito o al movimento politico interessato e comunicate ai Presidenti delle due Camere che, per i fondi di rispettiva competenza, riducevano nella misura disposta dalla Commissione le rate dei rimborsi per le spese elettorali e del contributo per il cofinanziamento spettanti per l'anno in corso³⁷². Nel caso in cui la sanzione fosse comminata a partiti e movimenti politici che avessero già percepito i contributi loro spettanti e non ne avessero maturati di nuovi, la Commissione applicava la sanzione in via diretta fino al limite dei due terzi dell'importo complessivamente attribuito al partito nell'ultimo anno³⁷³. Le sanzioni amministrative pecuniarie potevano essere impugnate di fronte al giudice ordinario, secondo le disposizioni generali contenute nelle Sezioni I e II del Capo I della legge n. 689 del 1981 (ad eccezione delle norme che consentono il pagamento della sanzione rateizzata o in misura ridotta)³⁷⁴.

³⁷⁰ L'art. 9, comma 23, lett. b), legge n. 96 del 2012 modifica infatti il comma l'art. 8, comma 2, della legge n. 2 del 1997 al fine di coordinarlo con l'avvenuta abrogazione del comma 1, reinserendo il riferimento alla redazione del rendiconto di esercizio secondo il modello di cui all'allegato A.

³⁷¹ Art. 9, comma 14, legge n. 96 del 2012.

³⁷² Art. 9, comma 17, legge n. 96 del 2012.

³⁷³ Art. 9, comma 18, legge n. 96 del 2012.

³⁷⁴ Art. 9, comma 19, legge n. 96 del 2012. Oltre al rimedio interno previamente esperibile per la generalità delle contestazioni a norma dell'art. 4 della

Gli altri commi dell'art. 9 stabiliscono inoltre: il divieto ai partiti e ai movimenti politici di investire la propria liquidità derivante dalla disponibilità di risorse pubbliche in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi da Stati membri dell'Unione europea (comma 22); l'abrogazione del comma 2 dell'art. 6-*bis* della legge n. 157 del 1999³⁷⁵; l'applicazione a regime delle nuove disposizioni (di cui ai commi da 1 a 21) a decorrere dall'esercizio 2013³⁷⁶; l'applicazione di alcune disposizioni, ormai superate dal nuovo procedimento previsto dallo stesso art. 9, esclusivamente con riferimento ai rendiconti relativi agli esercizi anteriori al 2013³⁷⁷; la modifica dell'art. 7 della legge n. 195 del 1974 sul reato di finanziamento illecito dei partiti³⁷⁸; il divieto ai partiti e ai movimenti politici di prendere in locazione o acquistare a titolo oneroso immobili di persone fisiche che siano state elette nel Parlamento europeo, nazionale o nei collegi regionali nei medesimi partiti o movimenti politici o di società possedute o partecipate dai medesimi soggetti³⁷⁹.

Gli artt. 10 e 12 della legge n. 96 del 2012 riguardavano specificatamente i soggetti che svolgessero le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici. In particolare l'art. 10, intitolato "Perdita di legittimazione alla sottoscrizione dei rendiconti", prevedeva appunto la perdita di legittimazione a sottoscrivere i rendiconti per i cinque anni successivi per coloro che svolgessero le

legge n. 195 del 1974 (in base a cui «le eventuali controversie sono decise dagli uffici di presidenza rispettivamente della Camera e del Senato»), in caso di irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, era quindi possibile ricorrere direttamente al giudice.

³⁷⁵ Art. 9, comma 24, legge n. 96 del 2012, che abroga così il fondo di garanzia per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti e stabilisce che le risorse disponibili di tale fondo siano versate all'entrata del bilancio dello Stato.

³⁷⁶ Art. 9, comma 25, legge n. 96 del 2012, che tuttavia prevede l'operatività immediata della Commissione, chiamata a controllare i bilanci relativi agli anni 2011 e 2012 secondo le norme sino ad allora vigenti.

³⁷⁷ Art. 9, comma 27, legge n. 96 del 2012, che fa riferimento all'art. 1, comma 8, legge n. 517 del 1999 e all'art. 8, commi 11, 12 e 13, della legge n. 2 del 1997.

³⁷⁸ Art. 9, comma 28, legge n. 96 del 2012, che aggiunge al primo comma dell'art. 7 della legge 195 del 1974: «Il divieto di cui al precedente periodo si applica anche alle società con partecipazione di capitale pubblico pari o inferiore al 20 per cento, nonché alle società controllate da queste ultime, ove tale partecipazione assicuri comunque al soggetto pubblico il controllo della società». Nel testo previgente si prevedeva infatti il divieto di percezioni di contributi solo in caso di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento.

³⁷⁹ Art. 9, comma 29, legge n. 96 del 2012, che prevede inoltre che: «I rimborsi e i contributi di cui alla presente legge sono strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e dei movimenti politici».

funzioni di tesoriere, nel caso di applicazione delle sanzioni di cui all'art. 9, commi da 9 a 12, in misura pari ad almeno un terzo del contributo annuale complessivo spettante al partito. L'art. 12, intitolato "Pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei soggetti che svolgono le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici o funzioni analoghe", estendeva l'applicazione delle disposizioni della legge n. 441 del 1982 in materia di pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale, «in quanto compatibili», a coloro che svolgessero le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici, o funzioni analoghe, che non fossero titolari di cariche elettive.

Relativamente agli altri adempimenti per aumentare la trasparenza interviene specificatamente l'art. 11, intitolato "Misure per ampliare la trasparenza dei finanziamenti privati alla politica". In particolare viene ridotto l'importo al di sopra del quale scatta l'obbligo di dichiarazione dei contributi dei privati ai partiti (da 50 mila euro a 5 mila euro) e l'ammontare oltre il quale devono essere registrati i contributi privati ai singoli candidati (da 20 mila euro a 5 mila euro)³⁸⁰. Lo stesso articolo integra inoltre le disposizioni dell'art. 12 della legge n. 515 del 1993, relativo alla pubblicità e al controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati. Viene infatti espressamente indicato il periodo della campagna elettorale che deve essere preso a riferimento³⁸¹ e si prevede che la Corte dei Conti curi la pubblicità del referto derivante dal controllo dei consuntivi elettorali³⁸². Infine viene modificato l'allegato A della legge n. 2 del 1997, contenente il modello per la redazione dei rendiconti dei partiti e

³⁸⁰ Modifica apportata dal comma 1 dell'art. 11 della legge n. 96 del 2012 all'art. 4, comma 3, della legge n. 659 del 1981, a norma del quale, in caso di erogazione di finanziamenti o contributi ai partiti (nonché alle loro articolazioni, ai gruppi parlamentari, agli eletti e ai candidati) il soggetto erogante e quello ricevente sono tenuti a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento da recapitare alla Segreteria della Camera dei deputati. A tale modifica si collega quella apportata dal comma 2 dello stesso articolo all'art. 7, comma 6, della legge n. 515 del 1993, a norma del quale, nella dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale (di cui all'art. 2, primo comma, n. 3), della legge n. 441 del 1982) vadano analiticamente riportati, attraverso l'indicazione nominativa, anche mediante attestazione del solo candidato, i contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche.

³⁸¹ Art. 11, comma 3, lett. a), legge n. 96 del 2012, che inserisce dopo il comma 1 dell'art. 12 della legge n. 515 del 1993 il comma 1-bis, a norma del quale «il periodo della campagna elettorale si intende compreso fra la data di convocazione dei comizi elettorali e il giorno precedente lo svolgimento della votazione».

³⁸² Art. 11, comma 3, lett. b), legge n. 96 del 2012, che inserisce dopo il comma 3 dell'art. 12 della legge n. 515 del 1993 il comma 3-bis, a norma del quale «La Corte dei Conti cura la pubblicità del referto di cui al comma 3».

dei movimenti politici, aggiungendo che tra le altre contribuzione da riportare nel conto economico del rendiconto d'esercizio anche le «contribuzioni da associazioni, partiti e movimenti politici»³⁸³.

7.2.4. *Le altre disposizioni della legge n. 96 del 2012*

Relativamente agli altri articoli che compongono la n. 96 del 2012, l'art. 8, intitolato "Uso di locali per lo svolgimento di attività politiche", prevede che gli enti locali, per mezzo di un apposito regolamento, anche attraverso convenzioni con istituti scolastici e con altre istituzioni pubbliche e private, possano mettere a disposizione dei partiti e movimenti politici «locali per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività politica». I partiti rimborsano, secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali, le spese di manutenzione e funzionamento dei locali per il tempo per il quale se ne avvalgono³⁸⁴.

Inoltre la legge n. 96 del 2012 interviene anche su alcune questioni che la normativa precedente aveva lasciato insolute in ordine ai limiti massimi delle spese elettorali dei candidati e dei partiti politici alle elezioni comunali e ai limiti di spesa, ai controlli e alle sanzioni concernenti le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. In particolare, l'art. 13, intitolato "Introduzione di limiti massimi delle spese elettorali dei candidati e dei partiti politici per le elezioni comunali", fissa i tetti di spesa per la campagna elettorale dei candidati alla carica di sindaco³⁸⁵, per la campagna elettorale dei

³⁸³ Art. 11, comma 4, legge n. 96 del 2012, che alla lettera A) (Proventi gestione caratteristica), numero 4) (Altre contribuzioni) dell'allegato A alla legge n. 2 del 1997, nella sezione "Conto economico", dopo la voce «b) contribuzioni da persone giuridiche» inserisce la voce: «b-bis) contribuzioni da associazioni, partiti e movimenti politici». Sul «fenomeno dei partiti che finanziano partiti»: G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze, 2009, pp. 147-148.

³⁸⁴ Si pongono perciò alcuni problemi di coordinamento rispetto alla disciplina previgente. I comuni e le province, infatti, già potevano consentire l'utilizzo non oneroso di locali pubblici ai partiti e movimenti che avessero propri rappresentanti negli organi elettivi a norma dell'art. 5, commi 6 e 7, della legge n. 157 del 1999. Quest'ultima norma deve quindi ritenersi implicitamente abrogata dall'art. 8 della legge n. 96 del 2012. F. BIONDI, *op. cit.*, pp. 110-111.

³⁸⁵ L'art. 13 della legge n. 96 del 2006 stabilisce che: nei comuni con popolazione superiore a 15.000 e non superiore a 100.000 abitanti le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di sindaco non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di 25 mila euro e della cifra ulteriore pari al prodotto di 1 euro per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali (comma 1); nei comuni con popolazione superiore a 100.000 e non superiore

candidati alla carica di consigliere comunale³⁸⁶ e per la campagna elettorale dei partiti, movimenti o liste che partecipano all'elezioni³⁸⁷. Inoltre dispone che alle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti si applichino tutta una serie di disposizioni della legge n. 515 del 1993, come modificate dalla legge n. 96 del 2012 stessa³⁸⁸. In caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti, movimenti politici e liste, il collegio istituito presso la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000³⁸⁹.

L'art. 14, intitolato "Limiti di spesa, controlli e sanzioni concernenti le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", introduce invece disposizioni volte a uniformare alcuni aspetti della disciplina delle elezioni per il Parlamento europeo a quelle delle elezioni politiche. In particolare stabilisce che le spese per la

a 500.000 abitanti la cifra fissa è di 125 mila euro, a cui si somma la cifra ulteriore di 1 euro per ogni iscritto nelle liste elettorali comunali (comma 2); nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti la cifra fissa è di 250 mila euro, a cui si somma la cifra ulteriore di 0,90 euro per ogni iscritto nelle liste elettorali comunali (comma 3).

³⁸⁶ Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 e non superiore a 100.000 abitanti le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma a di 5 mila euro e della cifra ulteriore cifra pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali; nei comuni con popolazione superiore a 100.000 e non superiore a 500.000 abitanti la cifra fissa è pari a 12.500, a cui si somma il prodotto di 0,05 euro per ogni iscritto nelle liste elettorali comunali; nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti la cifra fissa è di 25.000 euro, a cui si somma la cifra ulteriore di 0,05 euro per ogni iscritto nelle liste elettorali comunali (art. 13, comma 4, della legge n. 96 del 2012).

³⁸⁷ In tutti i comuni, indipendentemente dalla popolazione, le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento o lista che partecipa all'elezione (escluse le spese sostenute dai singoli candidati alla carica di sindaco e di consigliere comunale) non possono superare la somma risultante dal prodotto dell'importo di euro 1 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali comunali (art. 13, comma 5, legge n. 96 del 2012).

³⁸⁸ Art. 13, comma 6, legge n. 96 del 2012, che fa espresso riferimento a: l'art. 7, commi 2, 3, 4, 6, 7 e 8 ("Limiti e pubblicità delle spese elettorali dei candidati"); l'art. 11 ("Tipologia delle spese elettorali"); l'art. 12, commi 1, 2, 3, 3-bis e 4 ("Pubblicità e controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati"); l'art. 13 ("Collegio regionale di garanzia elettorale"); l'art. 14 ("Pubblicità e controllo delle spese elettorali dei candidati"); e l'art. 15, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16 e 19 ("Sanzioni").

³⁸⁹ Art. 13, comma 7, legge n. 96 del 2012 (come modificato dall'art. 14-bis, comma 2, del d.l. n. 149 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 13 del 2014) che prevede inoltre che, entro tre mesi dalla data delle elezioni, debba essere trasmessa al presidente del consiglio comunale la dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale.

campagna elettorale di ciascun partito e movimento politico che partecipa alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia non possano superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di euro 1 per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera dei deputati³⁹⁰. Per i limiti alle spese dei singoli candidati si applicano, in quanto compatibili, gli artt. 7 (intendendosi sostituito il Presidente della Camera di appartenenza con il Presidente della Camera dei deputati), 11, 12 (intendendosi sostituiti i Presidenti delle rispettive Camere con il Presidente della Camera dei deputati), 13, 14 e 15 della legge n. 515 del 1993, come modificata dalla legge n. 96 del 2012³⁹¹. Anche ai membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono estesi gli obblighi di dichiarazione patrimoniale degli eletti, di cui alla legge n. 441 del 1982, come modificata dall'art. 14, comma 3, della legge n. 96 del 2012.

Inoltre il comma 1 dell'art. 15 delega il Governo ad adottare (entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 96 del 2012 stessa³⁹² e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti) un decreto legislativo recante un testo unico in cui, «con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo», siano riunite «le disposizioni della presente legge e le altre disposizioni legislative vigenti in materia di contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e ai movimenti politici, nonché di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie».

Infine l'art. 16, intitolato “Destinazione dei risparmi ad interventi conseguenti ai danni provocati da eventi sismici e calamità naturali”, prevede appunto la destinazione dei risparmi di spesa attesi per il 2012 e il 2013, derivanti dalla riduzione dei rimborsi elettorali, «alle amministrazioni pubbliche competenti in via ordinaria a coordinare gli interventi conseguenti ai danni provocati dagli eventi sismici e dalle calamità naturali che hanno colpito il territorio nazionale a partire dal 1° gennaio 2009»³⁹³.

³⁹⁰ Art. 14, comma 1, legge n. 96 del 2012.

³⁹¹ Art. 14, comma 2, legge n. 96 del 2012.

³⁹² Il termine della delega era quindi il 24 novembre 2012, ma della sua attuazione non si è mai saputo nulla.

³⁹³ La legge n. 135 del 2012 (di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012) ha inoltre aggiunto all'art. 16 della legge n. 96 del 2012 il comma 1-bis, a norma del quale: «Nel caso in cui si verifichi l'estinzione di movimenti o partiti politici, le residue risorse inerenti agli eventuali avanzi registrati dai relativi rendiconti inerenti ai contributi erariali ricevuti, come certificati all'esito dei controlli previsti

8. L'abolizione (graduale) del finanziamento pubblico. Decreto-legge 28 dicembre, n. 149, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio del 2014, n. 13

A neppure un anno dall'approvazione della legge n. 96 del 2012, il 5 giugno 2013, alla Camera dei deputati veniva presentato dall'*ex* Presidente del Consiglio (Letta) e dall'*ex* Ministro per le riforme costituzionali (Quagliariello), di concerto con l'*ex* Ministro dell'economia e delle finanze (Saccomanni), il disegno di legge C. 1154 "Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore". In quella occasione si evidenziava, tra l'altro, come le ragioni che avessero indotto il Governo a intervenire sulla materia di finanziamento dei partiti, superando il modello di contribuzione di natura mista pubblico-privata introdotto dalla legge 6 luglio 2012, n. 96, erano rinvenibili «nella nota, travagliata e controversa storia che ha caratterizzato in Italia il finanziamento della politica» e nell'esigenza di ricostruire su nuove basi il rapporto tra denaro e politica, attraverso il definito passaggio da un sistema di finanziamento pubblico diretto ad un sistema fondato sulla libera contribuzione dei cittadini e delineando al contempo una prima attuazione dell'art. 49 della Costituzione³⁹⁴.

Il 13 giugno 2013 il disegno di legge C. 1154 veniva assegnato alla commissione Affari costituzionali che iniziava il suo esame con l'abbinamento di un disegno di legge d'iniziativa popolare³⁹⁵ e otto d'iniziativa parlamentare³⁹⁶. Adottato il testo del Governo come testo

dall'articolo 9, possono essere versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati alle finalità di cui all'articolo 1, comma 337, della legge 23 dicembre 2005, n. 266» (sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale; finanziamento della ricerca scientifica e dell'università; finanziamento della ricerca sanitaria; attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente).

³⁹⁴ Il filo conduttore dell'intervento era dunque quello di legare il nuovo modello di finanziamento della politica ad un sistema di regole che garantisce «la democrazia interna dei partiti politici e la trasparenza del proprio funzionamento e dei propri bilanci, individuando un punto di equilibrio fra il principio di libertà di associazione politica (che costituisce un fondamento di ogni democrazia) e le altrettanto rilevanti esigenze di legalità che devono assistere ogni intervento pubblico di sostegno». Relazione al disegno di legge C. 1154, presentato il 5 giugno 2013.

³⁹⁵ Proposta di legge C. 15, d'iniziativa popolare "Finanziamento della politica", presentata alla Camera dei deputati nella XVI legislatura il 12 ottobre 2012 e mantenuta all'ordine del giorno ai sensi dell'art. 107, comma 4, del Regolamento.

³⁹⁶ Disegni di legge: C. 186 Pisicchio, presentato il 15 marzo 2013,

base e presentati alcuni emendamenti, la Commissione, preso atto della delicatezza delle questioni, il 2 agosto 2013 incaricava il suo Presidente di riferire all'Assemblea sul lavoro svolto. Dopo alcune sedute interlocutorie il testo ritornava in Commissione, dove in circa quattro giorni si esaminavano e si votavano la maggior parte degli emendamenti presentati. Tuttavia, mancando un accordo tra i gruppi circa l'esame degli emendamenti accantonati, il 24 settembre la Commissione conferiva ai relatori il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo come risultante dalle modifiche approvate. Approvato con alcune modificazioni³⁹⁷ il 16 ottobre 2013 dalla Camera

“Disciplina dell’attività dei partiti politici”; C. 199 Di Lello e altri, presentato il 15 marzo 2013, “Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione, in materia di natura, organizzazione e gestione amministrativa dei partiti politici”; C. 255, Formisano e altri, presentato il 15 marzo 2013, “Norme in materia di finanziamento dei partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche e per l’introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati a cariche pubbliche elettive”; C. 664 Lombardi e altri, presentato il 4 aprile 2013, “Abolizione dei contributi pubblici e modifiche alla disciplina in materia di spese elettorali e agevolazioni a partiti e movimenti politici. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi concernenti agevolazioni in favore dei partiti”; C. 681 Grassi ed altri, presentato il 9 aprile 2013, “Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti”; C. 733 Boccadutri ed altri, presentato l’11 aprile 2013, “Modifiche alla legge 6 luglio 2012, n. 96, e altre disposizioni concernenti il finanziamento privato e la trasparenza dell’attività dei partiti e movimenti politici nonché la disciplina e i limiti dei rimborsi per le spese elettorali effettivamente sostenute”; C. 961 Nardella ed altri, presentato il 16 maggio 2013, “Abolizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute da partiti e movimenti politici e introduzione di un credito d’imposta per i contributi volontari in denaro in favore dei medesimi”; C. 1161 Rampelli ed altri, presentato il 5 giugno 2013 “Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici”; C. 1325 Gitti e Vitelli, presentato l’8 luglio 2013, “Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti e movimenti politici e di disciplina delle forme di finanziamento della politica. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti e movimenti politici, dell’attività politica e delle campagne elettorali”.

³⁹⁷ In particolare, le modificazioni intervenute hanno riguardato: la diversa modulazione del regime transitorio di abolizione del finanziamento pubblico; la previsione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazioni contabili e il rafforzamento del regime di pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei tesoriери di partito; l’introduzione di un limite alle donazioni dei privati e delle persone giuridiche; la ridefinizione delle percentuali e degli scaglioni delle detrazioni fiscali per le erogazioni liberali; le norme dirette a favorire la parità di accesso alle cariche elettive; la previsione di un regime agevolato per le raccolte telefoniche di fondi e l’estensione ai lavoratori dei partiti iscritti nel registro nazionale dell’applicazione delle disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e della disciplina in materia di contratti di solidarietà. Inoltre venivano soppresse quelle disposizioni, contenute nel testo dell’originario del disegno di legge governativo, che prevedevano in favore dei partiti una serie di benefici indiretti di natura non monetaria, quali la disponibilità di immobili pubblici a

dei deputati, il disegno di legge C. 1154-A veniva trasmesso alla Presidenza del Senato il successivo 18 ottobre ed assegnato alla commissione Affari costituzionali il 30 ottobre (S. 1118).

Nelle more dell'esame in sede referente, il 13 dicembre 2013 il Consiglio dei Ministri, sentita l'esigenza di imprimere una forte accelerazione all'approvazione di detta disciplina³⁹⁸, adottava un decreto-legge in cui venivano integralmente riproposte le disposizioni di cui al disegno di legge S. 1118. Il decreto-legge entrava in vigore il 28 dicembre 2013³⁹⁹, data in cui veniva contestualmente comunicato alla Presidenza del Senato il relativo disegno di legge di conversione (S. 1213, "Conversione in legge del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore").

Nella seduta del 7 gennaio 2014 la commissione Affari costituzionali del Senato si trovava quindi ad occuparsi della stessa disciplina nell'ambito di due distinti contesti procedurali: in sede referente, con riferimento all'esame del disegno di legge S. 1118; ed in sede consultiva (per la valutazione circa la sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, di cui all'art. 77 Cost., del d.l. n. 149 del 2013) con riguardo al disegno di legge S. 1213. La Commissione, «rilevando che il decreto-legge n. 149 del 2013 ripropone quasi integralmente il testo del disegno di legge n. 1118, già approvato dalla Camera dei deputati», conveniva quindi che il disegno di legge S. 1213 fosse trattato congiuntamente alle altre otto iniziative

canone agevolato e la concessione a titolo gratuito di spazi televisivi da parte del servizio pubblico radiotelevisivo.

³⁹⁸ Tuttavia da più parti è stato osservato come l'approvazione del decreto in esame durante la seduta del Consiglio dei Ministri di venerdì 13 dicembre 2013 sia stata una mossa per anticipare un'importante dichiarazione su tale tema da parte del segretario del Partito Democratico, Matteo Renzi, all'assemblea nazionale del suo partito il successivo 15 dicembre 2013. M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

³⁹⁹ Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 149 del 2013: «Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare».

in quel momento sottoposte al suo esame⁴⁰⁰ e che fosse adottato come testo base per il seguito dello stesso⁴⁰¹. L'esame congiunto dei vari disegni di legge proseguiva fino al 22 gennaio 2014⁴⁰². Il 28 gennaio seguente la Commissione conveniva infatti alla proposta della Presidente Finocchiaro di disgiungere il seguito dell'esame del disegno di legge S. 1213, di conversione in legge del decreto-legge n. 149 del 2013, e delle petizioni ad esso attinenti dal seguito dell'esame congiunto degli altri disegni di legge. L'esame del disegno di legge S. 1231 proseguiva quindi fino al 6 febbraio 2014, quando la Commissione conferiva alla relatrice De Monte il mandato a riferire favorevolmente in Assemblea per l'approvazione dello stesso, con le modifiche accolte nel corso dell'esame⁴⁰³.

In Senato la discussione generale del disegno di legge S. 1213 cominciava 11 febbraio 2014 e proseguiva con la trattazione dei vari

⁴⁰⁰ Disegni di legge: S. 9 Calderoli ed altri "Abrogazione degli articoli 1, 2, 3, 6-bis, 7, 8 e 9 della legge 3 giugno 1999, n. 157, in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie"; S. 260 Anna Finocchiaro ed altri "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna e trasparenza dei partiti politici"; S. 577 Malan ed altri "Modifiche alla legge 5 luglio 1982, n. 441, in materia di estensione degli obblighi di pubblicità dei redditi e della situazione patrimoniale ai capi e ai tesorieri di soggetti politici rappresentati in Parlamento, nonché ai percettori di compensi di rilevante entità e ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni e di taluni enti"; S. 659 Pagliari "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti"; S. 807 Consiglio Regionale del Piemonte "Norme sul diritto dei cittadini di associarsi in partiti o movimenti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione"; S. 891 Buemi ed altri "Norme in materia di organizzazione e di trasparenza dell'attività dei partiti politici"; S. 946 Bitonci ed altri "Abrogazione degli articoli 1, 2, 3, 6-bis, 7, 8 e 9 della legge 3 giugno 1999, n. 157, in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie, e nuove disposizioni in materia di finanziamento dei partiti e movimenti politici e di controlli sui loro bilanci"; S. 966 Compagna ed altri "Norme sul riconoscimento giuridico e il finanziamento dei partiti, i loro bilanci e le campagne elettorali"; S. 1118 "Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore, approvato dalla Camera dei deputati" e petizioni nn. 232, 440, 520, 635 e 963 ad essi attinenti.

⁴⁰¹ Atto Senato n. 1118. 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente. Resoconto sommario della seduta n. 83 del 7 gennaio 2014.

⁴⁰² Sedute: n. 84 dell'8 gennaio 2014; n. 85 del 9 gennaio 2014; n. 88 del 16 gennaio 2014; n. 90 del 22 gennaio 2014. Nella seduta n. 91 del 23 gennaio 2014, a seguito della rinuncia del senatore Maran all'incarico di relatore, la Presidente Finocchiaro rinviava direttamente l'esame in modo da consentire alla nuova relatrice De Monte di prendere cognizione degli emendamenti pervenuti in riferimento al decreto-legge.

⁴⁰³ Seduta n. 102 del 6 febbraio 2014. Vedi inoltre le sedute: n. 95 del 28 gennaio 2014; n. 96 del 29 gennaio del 2014; n. 99 del 4 febbraio 2014; n. 100 del 5 febbraio 2014; n. 101 del 6 febbraio 2014.

articoli⁴⁰⁴ fino all'approvazione, il giorno seguente, del disegno di legge, composto del solo articolo 1, nel testo emendato, con il titolo: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore"⁴⁰⁵. Il 14 febbraio 2014 il testo così approvato veniva trasmesso alla Camera dei deputati (C. 2096) e assegnato alla commissione Affari costituzionali, dove i lavori si svolgevano e concludevano il 18 febbraio, con il ritiro dei vari emendamenti proposti e con il conferimento del mandato al relatore Emanuele Fiano di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame⁴⁰⁶.

Il 19 febbraio (come deciso dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi) iniziava l'esame alla Camera dove, respinti tutti gli emendamenti, il disegno di legge C. 2096 veniva definitivamente approvato il 20 febbraio⁴⁰⁷.

La legge 21 febbraio del 2014, n. 13 intitolata "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore", viene pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 26 febbraio 2014 ed entra in vigore il giorno successivo⁴⁰⁸. Le modificazioni da essa apportate al decreto-legge n. 149 del 2013 (riportate in allegato) si applicano quindi a partire dal 27 febbraio 2014.

Nonostante le critiche relative al "metodo" con cui si è proceduto ad abolire il sistema di finanziamento pubblico dei partiti politici⁴⁰⁹, le

⁴⁰⁴ Resoconto stenografico delle sedute: n. 187 dell'11 febbraio 2014; n. 188 dell'11 febbraio 2014; n. 189 del 12 febbraio 2014.

⁴⁰⁵ Resoconto stenografico delle sedute n. 190 del 12 febbraio 2014

⁴⁰⁶ Atto Camera: 2096. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I). Seduta n. 182 del 18 febbraio 2014, pp. 3-11.

⁴⁰⁷ Resoconto stenografico della seduta: n. 176 del 19 febbraio 2014, pp. 1-106 e n. 177 del 20 febbraio 2014 pp. 1-41.

⁴⁰⁸ Art. 1, comma 2, legge n. 13 del 2014.

⁴⁰⁹ A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 dicembre 2013 e M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, pp. 1-4 e 7-8.

ragioni che hanno determinato la decretazione d'urgenza sembrano emergere dalle considerazioni del Presidente della Repubblica effettuate all'atto di emanare il decreto-legge n. 149 del 2013 stesso: «Considerato che la grave situazione economica del Paese impone con urgenza l'adozione di misure che intervengano sulla spesa pubblica, in linea con le aspettative dei cittadini di superamento del sistema del finanziamento pubblico dei partiti ed in coerenza con la linea di austerità e di rigore della politica di bilancio adottata in questi ultimi anni; Considerato che la volontà espressa dal corpo elettorale nelle consultazioni referendarie in materia si è sempre mantenuta costante nel senso del superamento di tale sistema e che, da ultimo, sono emerse situazioni di disagio sociale che impongono un immediato segnale di austerità del sistema politico; Considerata altresì l'ineludibile esigenza di assicurare il passaggio ad un sistema fondato sulle libere scelte dei contribuenti, che attribuisca ai cittadini un ruolo centrale sul finanziamento dei partiti, attesa la loro natura di associazioni costituite per concorrere con metodo democratico a determinare le politiche nazionali, ai sensi dell'art. 49 della Costituzione; Ritenuta pertanto la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure atte a riformare il sistema di finanziamento dei partiti in tempi rapidi e certi».

8.1. Finalità e soggetti destinatari del decreto-legge n. 149 del 2013

Le linee direttive della riforma apportata con il decreto-legge n. 149 del 2013 sono esposte nel suo articolo 1, intitolato “Abolizione del finanziamento pubblico e finalità” (l'unico che compone il Capo I, “Disposizioni generali”). La finalità dell'intervento normativo è infatti individuata nell'abolizione dei contributi pubblici ai partiti come precedentemente disciplinati dalla legge n. 96 del 2012 nelle forme del rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e dei contributi pubblici erogati per l'attività politica e a titolo di cofinanziamento⁴¹⁰.

⁴¹⁰ Art. 1, comma 1, d.l. n. 149 del 2013. «Il superamento del vigente sistema dei rimborsi elettorali e dei contributi pubblici erogati per l'attività politica e a titolo di cofinanziamento e il passaggio a un sistema incentrato sulla contribuzione volontaria intende naturalmente dare compiuta attuazione all'indicazione del corpo elettorale espressa nel *referendum* del 1993 e rintracciabile ancora oggi da chiunque presti attenzione alle aspettative in materia manifestate dall'opinione pubblica. Aspettative che, se frustrate, potrebbero determinare la crescita esponenziale di pulsioni demagogiche e antisistema che rischierebbero, in definitiva, di inficiare la stessa legittimazione democratica dei partiti, chiamati invece a rivisitare i propri

In luogo della contribuzione pubblica diretta, lo scopo del decreto-legge è quello di disciplinare le «modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità» stabiliti nel Capo II dello stesso⁴¹¹.

Tuttavia l'art. 1 deve essere raccordato con l'art. 14, a norma del quale il sistema di contribuzione pubblica vigente cesserà completamente solo nel 2017, cioè solo a partire dal quarto esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge⁴¹². Prima di tale cessazione è infatti prevista solo una graduale riduzione della contribuzione pubblica diretta⁴¹³. In particolare, ai partiti e ai movimenti politici a cui è riconosciuto il finanziamento pubblico ai sensi della legge n. 96 del 2012 e della legge n. 157 del 1999, in relazione alle elezioni svoltesi anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, il cui termine di erogazione non sia ancora scaduto alla data medesima, il finanziamento stesso è riconosciuto integralmente nell'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge ed è poi ridotto nella misura del 25, del 50 e del 75 per cento dell'importo spettante,

modelli organizzativi per ottimizzare le spese dei relativi apparati. In questa prospettiva il decreto-legge non persegue unicamente l'obiettivo di contenere i costi dell'attività politica, ma anche quello di contribuire a ricondurre i partiti alla loro ragion d'essere: un veicolo di articolazione, aggregazione e rappresentanza di interessi e non un mezzo di occupazione, talvolta irresponsabile, di spazi pubblici e privati. L'obiettivo di fondo è quello di rinsaldare il rapporto che lega i partiti al corpo elettorale, attraverso un rinnovato orientamento verso il bene comune e la garanzia della partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche». Relazione al disegno di legge S. 1213, comunicato alla Presidenza il 28 dicembre 2013.

⁴¹¹ Art. 1, comma 2, d.l. n. 149 del 2013.

⁴¹² Art. 14, comma 2, d.l. n. 149 del 2013.

⁴¹³ «Il rischio reale rinvenibile in questo faticoso processo di trasformazione del sistema di finanziamento della politica è che i tentativi, da alcuni avanzati, di andare “oltre i partiti”, si concludano con l'andare “oltre la democrazia”. Anche per questa ragione, con il presente disegno di legge non si è stabilito di abolire da subito e integralmente i rimborsi che attualmente percepiscono le organizzazioni politiche, una via che avrebbe forse incontrato il plauso dell'opinione pubblica, ma avrebbe altresì determinato, in una fase cruciale per il nostro Paese, forti tensioni all'interno dei partiti e, verosimilmente, anche insormontabili problemi di carattere amministrativo e finanziario. Non vi è dubbio, infatti, che le norme sull'abolizione del finanziamento pubblico comporteranno consistenti ristrutturazioni all'interno dei partiti, ma è altresì vero che la classe politica è oggi chiamata a dare l'esempio, senza posporre i problemi, ma tentando di risolverli, con una buona dose di realismo e nella consapevolezza che, come affermò Hans Kelsen, “solo l'illusione e l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza i partiti politici”». Relazione al disegno di legge C. 1154, presentato alla Camera dei deputati il 5 giugno 2013.

rispettivamente, nel primo, nel secondo e nel terzo esercizio successivi⁴¹⁴. Le risorse che si libereranno a seguito di tale riduzione saranno utilizzate per coprire gli oneri derivanti dalle misure previste dagli artt. 12, commi 4 e 6-ter, e 16 del decreto-legge stesso. Quelle residue rispetto a tali destinazioni confluiranno invece nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, di cui all'art. 44, comma 1, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al d.P.R. n. 398 del 2003⁴¹⁵.

Occorre inoltre aggiungere che le disposizioni del decreto-legge in questione non concernono tutti i partiti e movimenti politici in quanto tali. L'art. 18 del decreto-legge n. 149 del 2013, mediante rinvio all'art. 10, commi 1 e 2, delimita infatti la platea dei soggetti partitici destinatari ponendo per essi una soglia di rappresentatività. Pertanto, «ai fini del presente decreto, si intendono per partiti politici» soltanto: i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo di uno degli organi indicati dall'art. 10, comma 1, lett. a, (cioè Senato, Camera, Parlamento europeo, consigli regionali e province autonome); i partiti politici, iscritti nel registro di cui all'art. 4, cui dichiarare di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti ovvero una singola componente interna al gruppo misto (art. 10, comma 2, lett. a); i partiti politici, iscritti nel registro di cui all'art. 4 prima del deposito del contrassegno, che abbiano depositato congiuntamente il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale in occasione del rinnovo del Senato, della Camera o delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, riportando almeno un candidato eletto (art. 10, comma 2, lett. b).

8.2. *Democrazia interna, trasparenza e controlli*

Il Capo II del decreto-legge n. 149 del 2013 (artt. da 2 a 9) affronta le questioni relative alla definizione e alla natura giuridica dei partiti politici, alla forma e al contenuto dello statuto, alla trasparenza della struttura interna e dei documenti contabili, ai controlli dei rendiconti dei partiti, nonché alle prescrizioni necessarie a promuovere

⁴¹⁴ Art. 14, comma 1, d.l. n. 149 del 2013.

⁴¹⁵ Art. 17 d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che ha aggiunto il riferimento anche al comma 6-ter dell'art. 12 del decreto in esame, aggiunto in sede di conversione dalla stessa legge.

la parità di genere.

Democrazia interna, trasparenza e semplificazione

Altro elemento caratterizzante del decreto-legge, oltre alla soppressione (graduale) del finanziamento pubblico diretto e all'agevolazione della contribuzione privata, è l'intento di condizionare tale agevolazione al rispetto da parte di partiti e movimenti politici di requisiti di trasparenza e democraticità interna. Pur nella forma "attenuata" di una prescrittività solo connessa all'accesso a benefici indicati nel Capo III del decreto-legge, viene delineata infatti una "prima attuazione" dell'art. 49 della Cost., circa il metodo democratico nei partiti⁴¹⁶. In particolare l'art. 2, in coerenza con quanto disposto dalla Costituzione, definisce i partiti politici quali «libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale». Inoltre è stabilito che l'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'art. 49 Cost., sia assicurata anche attraverso il rispetto delle successive disposizioni del decreto-legge, che prevedono in particolare l'adozione da parte dei partiti di uno statuto recante l'indicazione di alcuni elementi essenziali di democrazia interna.

Infatti «i partiti politici che intendono avvalersi dei benefici previsti dal presente decreto sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico»⁴¹⁷. Come previsto dall'art 3, comma 2,

⁴¹⁶ I partiti permangono quindi associazioni non riconosciute, prive di personalità giuridica, a cui si applicano gli artt. da 36 a 42 del codice civile (e non l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche private di cui al d.P.R. n. 361 del 2000). I partiti politici che non intendano usufruire dei benefici previsti dal decreto-legge rimangono pertanto svincolati da condizionamenti (fermo il divieto di cui alla XII disposizione finale della Costituzione e i limiti alla libertà di associazione posti dall'art. 18, comma 2, Cost.).

⁴¹⁷ Art. 3, comma 1, primo periodo, d.l. 149 del 2013. In tal senso, «il nuovo impianto normativo non incide affatto sulla libertà di formazione e organizzazione interna dei medesimi, che sin dalla discussione svoltasi in seno all'Assemblea costituente era stata considerata una questione di rilievo essenziale; la presentazione dello statuto costituisce infatti una mera facoltà, e non un obbligo, e ha il solo fine di regolare in modo selettivo l'accesso ai benefici previsti dal decreto-legge». Relazione al disegno di legge S. 1213, comunicato alla Presidenza il 28 dicembre 2013.

L'art. 3, comma 1, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, al secondo periodo aggiunge: «Nello statuto è descritto il simbolo che con la denominazione costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito politico. Il simbolo può anche essere allegato in forma grafica. Il simbolo del partito e la denominazione, anche nella forma abbreviata, devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico esistente». Prima della conversione in legge del decreto tale disposizione prevedeva esclusivamente che:

del d.l. n. 149 del 2013, lo statuto, «nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea»⁴¹⁸, deve necessariamente indicare e disciplinare: l'indirizzo della sede legale nel territorio dello Stato (lett. *0a*)⁴¹⁹; il numero, la composizione, le attribuzioni, la durata degli incarichi e le modalità di elezione degli organi (deliberativi, esecutivi e di controllo), nonché l'organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale (lett. *a*)⁴²⁰; la cadenza delle assemblee congressuali (lett. *b*); le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito (lett. *c*); i diritti e doveri degli iscritti (e i relativi organi di garanzia), con l'indicazione delle modalità con cui essi partecipano all'attività del partito (lett. *d*); i criteri con cui è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi (lett. *e*)⁴²¹; le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive (lett. *f*)⁴²²; i criteri di attribuzione di risorse alle eventuali articolazioni territoriali e le procedure relative a chiusura, scioglimento, sospensione e commissariamento delle stesse (lett. *h* e *g*); le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste, assicurando

«Allo statuto è allegato, anche in forma grafica, il simbolo, che con la denominazione costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito politico». Non era invece ribadita la prescrizione circa la non confondibilità del simbolo, dettata dall'articolo 14 del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera (d.P.R. n. 361 del 1957), il quale proibisce la presentazione di simboli confondibili con quelli usati da altri partiti, definendo in dettaglio gli elementi di confondibilità da considerare ai fini del divieto. Tali previsioni sarebbero quindi state applicate per la partecipazione alla competizione elettorale, ma non per la registrazione effettuata al fine di accedere ai benefici fiscali. Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, *Finanziamento dei partiti: note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati* (A.S. n. 1118), n. 83, dicembre 2013, p. 24.

⁴¹⁸ Art. 3, comma 2, d.l. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014. La formulazione precedente («nell'osservanza dei principi fondamentali di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto») aveva infatti suscitato alcune perplessità sottolineate anche dal Servizio studi del Senato della Repubblica, *cit.*, p. 25.

⁴¹⁹ Lettera così aggiunta all'art. 3, comma 2, d.l. 149 del 2013 dalla legge di conversione n. 13 del 2014.

⁴²⁰ Art. 3, comma 2 lett. *a*, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che ha sostituito le parole «il soggetto fornito» con «l'organo o comunque il soggetto investito».

⁴²¹ Art. 3, comma 2 lett. *e*, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che ha sostituito le parole «è assicurata» con «è promossa» ed ha aggiunto dopo la parola «minoranze» quelle «, ove presenti».

⁴²² Art. 3, comma 2 lett. *f*, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che ha soppresso le parole «e assicurare».

il diritto di difesa e il rispetto del principio del contraddittorio (lett. *i*); le modalità di selezione delle candidature per tutte le competizioni elettorali (lett. *l*); le procedure per la modificazione dello statuto, del simbolo e della denominazione del partito (lett. *m*); l'organo responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e della fissazione dei relativi criteri e quello competente ad approvare il rendiconto di esercizio (lett. *n* e *o*); le regole che assicurano la trasparenza, con particolare riferimento alla gestione economico-finanziaria, nonché il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali (lett. *o-bis*)⁴²³. Contenuto eventuale dello statuto, in quanto non necessario all'accesso dei benefici fiscali, è invece la previsione di disposizioni per la composizione extra-giudiziale delle controversie interne (mediante organismi probivirali) e di procedure conciliative e arbitrali⁴²⁴. A chiusura dell'art. 3 viene infine posta una clausola di rinvio al codice civile e alle norme di legge vigenti in materia «per quanto non espressamente previsto dalla presente decreto e dallo statuto»⁴²⁵.

Per avvalersi dei benefici fiscali previsti dal decreto il legale rappresentante del partito politico deve trasmettere copia autentica dello statuto (entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso)⁴²⁶ alla Commissione istituita dall'art. 9, comma 3, della legge

⁴²³ Lettera così aggiunta all'art. 3, comma 2, d.l. n. 149 del 2013 dalla legge di conversione n. 13 del 2014.

⁴²⁴ Art. 3, comma 3, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che ha sostituito le parole «clausole di» con «disposizioni per la».

⁴²⁵ Art. 3, comma 4, d.l. n. 149 del 2013. Il rinvio disposto da tale clausola alle «disposizioni del codice civile» deve intendersi riferito alle disposizioni in tema di associazioni non riconosciute di cui agli artt. 36 e ss. del c.c. Poiché l'art. 36 c.c. stabilisce che l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati, la disciplina stabilita dal decreto-legge vincola tali accordi qualora il partito intenda avvalersi dei benefici previsti. Il rinvio disposto alle «norme di leggi vigenti in materia» risulta invece del tutto generico. Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto dei partiti politici D.L. 149/2013 - A.C. 2096*, Scheda di lettura n. 118, 18 febbraio 2014, p. 13.

⁴²⁶ Art. 4, comma 6, d.l. n. 149 del 2013. La legge n. 13 del 2014 aggiunge che tale disposizione si applichi, oltre che ai partiti politici costituiti alla data di entrata in vigore decreto-legge, a «quelli cui dichiarare di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti, ovvero una singola componente interna al Gruppo misto».

Tuttavia, a norma dell'art. 4, comma 7, secondo periodo, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014: «Nelle more della scadenza del termine di cui al comma 6, i partiti costituiti alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché quelli cui dichiarare di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in entrambe le Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti, possono comunque usufruire del beneficio di cui all'articolo 16, nonché dei benefici di cui agli articoli

n. 96 del 2012, che adesso assume la nuova denominazione di «Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici»⁴²⁷. Quest'ultima, verificata la presenza nello statuto degli elementi indicati dall'art. 3⁴²⁸, procede all'iscrizione del partito nel registro nazionale, da essa tenuto, dei partiti politici riconosciuti (ai sensi del decreto)⁴²⁹. Nel caso in cui lo statuto non sia ritenuto conforme alle disposizioni di cui all'art. 3 la Commissione (anche previa audizione di un rappresentante designato dal partito) invita il partito, tramite il legale rappresentante, ad apportare le modifiche necessarie e a depositarle in copia autentica entro un termine non prorogabile, non inferiore a trenta giorni né superiore a sessanta⁴³⁰. Se tuttavia le modifiche apportate non siano ritenute a loro volta conformi alle disposizioni di cui all'art. 3 o non sia rispettato il termine per il loro deposito, la Commissione nega con provvedimento motivato l'iscrizione al registro nazionale dei partiti

11 e 12, purché in tale ultimo caso siano in possesso dei requisiti prescritti ai sensi dell'articolo 10».

⁴²⁷ Art. 4, comma 1, d.l. n. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014, che elimina la prescrizione secondo cui erano i partiti politici a dover trasmettere copia autentica del proprio statuto (sottoscritta dal legale rappresentante) al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati, che l'avrebbero poi inoltrata alla Commissione.

⁴²⁸ Questo compito va quindi ad aggiungersi a quello di controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto dei partiti e dei relativi allegati (anche verificando la rispondenza delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse), già attribuito alla stessa Commissione (rimasta invariata relativamente alla composizione e alla sede) dalla legge n. 96 del 2012.

⁴²⁹ Art. 4, comma 2, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che ha sostituito le parole «la conformità dello statuto alle disposizioni di cui» con «la presenza nello statuto degli elementi indicati».

A norma del comma 7, primo periodo, dello stesso articolo, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, l'iscrizione e la permanenza nel registro dei partiti ha effetto esclusivamente ai fini dell'ammissione ai benefici fiscali ai sensi degli artt. «11, 12 e 16» del decreto. Il comma 8 (come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che sostituisce il riferimento al «portale *internet* ufficiale del Parlamento italiano») aggiunge inoltre che il registro dei partiti sia consultabile in un'apposita sezione «sito *internet* ufficiale del Parlamento italiano», che evidenzia due sezioni dello stesso: una relativa ai partiti politici che soddisfano i requisiti per essere ammessi al finanziamento privato in regime fiscale agevolato (art. 10, comma 1, lett. *a*); l'altra relativa ai partiti politici ammessi alla ripartizione delle risorse del due per mille dell'imposta sul reddito dei contribuenti che abbiano optato per tale destinazione (art. 10, comma 1, lett. *b*).

⁴³⁰ Art. 4, comma 3, d.l. n. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014. Il comma 4 dello stesso articolo aggiunge inoltre: «Ogni modifica dello statuto deve essere sottoposta alla Commissione secondo la procedura di cui al presente articolo».

politici⁴³¹. Lo statuto (entro un mese dall'iscrizione nel registro dei partiti di cui all'art. 2) e le relative modificazioni (entro un mese dalla data della loro approvazione) devono essere pubblicate in Gazzetta Ufficiale⁴³².

Altre disposizioni in materia di pubblicità sono previste dall'art. 5 del decreto-legge n. 149 del 2013, intitolato "Norme per la trasparenza e la semplificazione", il quale stabilisce appunto che i partiti politici assicurano la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, compresi i rendiconti, anche mediante la realizzazione di un sito *internet* che deve rispettare «i principi di elevata accessibilità, anche da parte delle persone disabili, di completezza di informazione, di chiarezza di linguaggio, di affidabilità, di semplicità di consultazione, di qualità, di omogeneità e di interoperabilità»⁴³³. In particolare, entro il 15 luglio di ciascun anno, nei siti *internet* dei partiti politici devono essere pubblicati: (dopo il controllo di conformità di cui all'art. 4, comma 2, del presente decreto) gli statuti dei partiti e (dopo il controllo di regolarità e conformità di cui all'art. 9, comma 4, della legge n. 96 del 2012) il rendiconto di esercizio, corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa, la relazione del revisore o della società di revisione⁴³⁴, ove

⁴³¹ Art. 4, comma 3-*bis*, d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014, che prevede inoltre: «Contro il provvedimento di diniego è ammesso ricorso al giudice amministrativo nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione in forma amministrativa o dalla notificazione di copia integrale del provvedimento stesso».

⁴³² Art. 4, comma 5, d.l. n. 149 del 2013.

⁴³³ Art. 5, comma 1, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che dopo le parole «e ai bilanci» ha inserito «, compresi i rendiconti». Tale disposizione, a norma del comma 4 dello stesso articolo, si applica anche alle fondazioni e alle associazioni riconducibili ai partiti in quanto: presentino organi direttivi la cui composizione sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici; erogino somme a titolo di liberalità o contribuiscano al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi di esercizio dell'anno precedente. In particolare, relativamente alle fondazioni e alle associazioni riconducibili ai partiti in base alla composizione di propri organi direttivi, l'art. 6 del d.l. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014 prevede, «a decorrere dall'esercizio 2014,» l'obbligo di allegare il loro bilancio a quello dei partiti stessi.

⁴³⁴ Occorre notare che l'art. 9, comma 1, della legge n. 96 del 2012 (mantenuto in vigore dal d.l. n. 149 del 2013) prescrive invece la relazione di una società di revisione per i partiti che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero almeno un eletto nella consultazione elettorale politica, regionale o parlamentare europea, o comunque per i partiti partecipanti in forma aggregata ad una competizione elettorale

prevista, e il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte del competente organo del partito politico. Delle stesse pubblicazioni è resa comunicazione ai Presidenti delle Camere e data evidenza nel sito *internet* ufficiale del Parlamento italiano⁴³⁵. Nello stesso sito *internet* è data altresì evidenza delle dichiarazioni patrimoniali e di reddito quando sono pubblicate nel sito *internet* del rispettivo ente. I soggetti obbligati a tali dichiarazioni ai sensi della legge n. 441 del 1982 devono infatti corredarle con l'indicazione di quanto ricevuto, direttamente o a mezzo di comitati costituiti a loro sostegno, comunque denominati, a titolo di liberalità per ogni importo superiore alla somma di 5.000 euro l'anno⁴³⁶.

Lo stesso art. 5, in coerenza con il nuovo sistema di contribuzione indiretta dei partiti, reca altre disposizioni volte a semplificare le procedure per assicurare la trasparenza delle erogazioni liberali disposte in loro favore. In particolare è previsto che relativamente ai finanziamenti o ai contributi erogati in favore dei partiti politici iscritti nel registro di cui all'art. 4, che non superino nell'anno l'importo di euro 100.000 e che siano effettuati con mezzi di

mediante la presentazione di una lista comune. Su tale intersecazione di norme interviene espressamente l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, in base a cui l'obbligo di avvalersi di una società di revisione, iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Consob, di cui all'art. 9, commi 1 e 2, della legge n. 96 del 2012, si applica ai partiti (anche se partecipanti in forma aggregata mediante una lista comune) iscritti nel registro di cui all'art. 4 del decreto. La legge n. 13 del 2014 elimina infatti dall'art. 7, comma 1, il riferimento esclusivo alla seconda sezione del registro stesso, che limitava l'applicazione delle disposizioni predette della legge n. 96 del 2012 ai partiti beneficiari della ripartizione annuale delle risorse del due per mille dell'imposta sul reddito, che avessero conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni politiche o europee.

⁴³⁵ Art. 5, comma 2, d.l. n. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014, che aggiunge che nello stesso sito *internet* siano pubblicati, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, i dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento. «Ai fini di tale pubblicazione, i membri del Parlamento e i titolari di cariche di Governo comunicano la propria situazione patrimoniale e di reddito nelle forme e nei termini di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441».

La legge n. 13 del 2014 ha inoltre eliminato la previsione in base alla quale il rendiconto di esercizio sia pubblicato «anche in formato *open data*». Tale modalità è ora prevista in generale per tutti i dati forniti dai partiti. Il comma 1-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge stessa, afferma infatti che «Ai fini del presente decreto, per assicurare la pubblicità e l'accessibilità dei dati, i dati medesimi sono forniti, dai partiti che vi sono obbligati, anche nel formato di cui all'articolo 68, comma 3, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82».

⁴³⁶ Art. 5, comma 2-*bis*, d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014.

pagamento diversi dal contante (che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identità dell'autore), non siano applicate le disposizioni in materia di dichiarazione congiunta, di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 659 del 1981⁴³⁷. In questi casi infatti i rappresentanti legali dei partiti beneficiari delle erogazioni, entro tre mesi dalla percezione delle stesse, devono trasmettere alla Presidenza della Camera l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi di importo superiore nell'anno a euro 5.000 e la relativa documentazione contabile. In caso di inadempimento (o di dichiarazioni mendaci) si applica la disciplina sanzionatoria prevista in materia di dichiarazione congiunta ai sensi dell'art. 4, comma 6, della legge n. 659 del 1981⁴³⁸. L'elenco dei soggetti autori delle erogazioni liberali e i relativi importi sono pubblicati, in maniera facilmente accessibile nel sito *internet* ufficiale del Parlamento italiano⁴³⁹ e, come allegato al rendiconto di esercizio, nel sito *internet* del partito politico.

Ancora in tema di pubblicità il decreto-legge n. 149 del 2013 prende poi in considerazione anche le eventuali articolazioni territoriali della struttura partitica. In particolare l'art. 6, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, prevede che «a decorrere dall'esercizio 2014» al bilancio dei partiti e movimenti politici devono essere allegati i bilanci delle loro sedi regionali «o di quelle corrispondenti a più regioni». Inoltre, ancora «a decorrere dall'esercizio 2014, le articolazioni regionali» dei partiti politici iscritti nel registro di cui all'art. 4, dotate di autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, che abbiano ricevuto, nell'anno precedente, proventi complessivi pari o superiori a 150.000 euro, devono avvalersi alternativamente di una società di

⁴³⁷ Art. 5, comma 3, d.l. n. 149 del 2013, a norma del quale, entro due mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, devono quindi essere individuate le modalità per garantire la tracciabilità delle operazioni e l'identificazione dei soggetti beneficiari delle erogazioni.

⁴³⁸ Sanzione della multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

⁴³⁹ Art. 5, comma 3, quinto e sesto periodo, d.l. n. 149 del 2013, come sostituiti dalla legge n. 13 del 2014. La stessa legge precisa inoltre che: «Gli obblighi di pubblicazione nei siti *internet* di cui al quinto e al sesto periodo del presente comma concernono soltanto i dati dei soggetti i quali abbiano prestato il proprio consenso, ai sensi degli articoli 22, comma 12, e 23, comma 4, del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196» (periodo così aggiunto dopo il settimo periodo dell'art. 5, comma 3, del d.l. n. 149 del 2013). Si ricordi inoltre che, ai sensi dell'art. 4 dello stesso d.lgs. n. 196 del 2003 (Codice della privacy), le opinioni politiche nonché l'adesione a partiti, associazioni od organizzazioni a carattere politico sono dati sensibili.

revisione o di un «revisore legale iscritto nell'apposito registro»⁴⁴⁰.

I controlli e le sanzioni

I controlli sull'ottemperanza degli obblighi di trasparenza e di pubblicità posti dal decreto-legge n. 149 del 2013 (nonché sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto di cui all'art. 8 della legge n. 2 del 1997, e successive modificazioni, e dei relativi allegati)⁴⁴¹ sono effettuati dalla Commissione di garanzia ai sensi dell'art. 8, le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'anno 2014⁴⁴². Nell'ambito del controllo la Commissione invita i partiti a sanare eventuali irregolarità o inottemperanze con le modalità e nei termini di cui ai commi 4, 5, 6 e 7 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012⁴⁴³. L'art. 8, comma 2, aggiunge inoltre che se entro il 31 ottobre non vengano sanate l'inottemperanza all'obbligo di certificazione esterna (di cui all'art. 7 del decreto) o quello di presentare il rendiconto e i relativi allegati o il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo interno, la Commissione dispone, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data della contestazione, la cancellazione del partito politico dal registro nazionale dei partiti

⁴⁴⁰ Art. 7, comma 2, d.l. n. 149 del 2013 (come modificato dalla legge n. 13 del 2014), che in tali casi prevede inoltre l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 96 del 2012.

⁴⁴¹ L'art. 8, comma 9, del d.l. n. 149 del 2013 prescrive infatti l'obbligo di presentare alla Commissione il rendiconto e i relativi allegati di cui all'art. 8 della legge n. 2 del 1997, e successive modificazioni, a tutti i partiti che abbiano fruito anche in passato della contribuzione volontaria agevolata di cui all'art. 11 e della contribuzione volontaria di cui all'art. 12. Tale obbligo sussiste fino allo scioglimento dei partiti e comunque non oltre il terzo esercizio successivo a quello di percezione dell'ultima rata dei rimborsi elettorali. Siffatta disposizione ribadisce quanto previsto dall'art. 9, comma 21, della legge n. 96 del 2012, volto alla trasparenza dei bilanci dei "partiti fantasma". Vedi nota 357.

⁴⁴² Art. 8, comma 1 e 12, d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁴³ Il procedimento previsto dall'art. 9, commi 4, 5, 6 e 7, della legge n. 96 del 2012 può essere così sintetizzato: entro il 15 giugno di ciascun anno i rappresentanti legali o i tesoriери dei partiti e dei movimenti politici devono trasmettere alla Commissione il rendiconto e i relativi allegati, la relazione della società di revisione e il verbale di approvazione del rendiconto; entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto la Commissione, effettuato il controllo «anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle spese stesse», se riscontra irregolarità contabili invita il partito a sanarle, entro il 31 marzo; entro il 30 aprile la Commissione trasmette una relazione in cui esprime il giudizio di regolarità o di conformità ai Presidenti delle Camere, che ne curano la pubblicazione sui rispettivi siti *internet*; entro il 15 luglio la Commissione trasmette ai Presidenti delle Camere gli elenchi dei partiti e movimenti politici ottemperanti ed inottemperanti agli obblighi di rendicontazione e contesta ai partiti e ai movimenti politici stessi i casi di inottemperanza ravvisati.

politici⁴⁴⁴.

Relativamente al regime sanzionatorio, ancora l'art. 8 del decreto-legge n. 149 del 2013 stabilisce che la Commissione, tenendo conto della gravità delle irregolarità commesse e indicandone i motivi, applichi ai partiti politici la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella: decurtazione di un terzo della quota annuale del “due per mille” ad essi spettante ai sensi dell'art. 12, nel caso in cui non abbiano rispettato gli obblighi di cui all'art. 8, commi da 5 a 10-*bis*, della legge n. 2 del 1997, o abbiano omissso la pubblicazione nel proprio sito *internet* dei documenti di cui all'art. 5, comma 2, del presente decreto nel termine indicato (comma 3); decurtazione di un importo, pari a quello non dichiarato o difforme dal vero, dalla quota annuale del “due per mille” ad essi spettante ai sensi dell'art. 12, nel limite di un terzo dell'importo medesimo, nel caso in cui nel rendiconto di esercizio abbiano omissso dati o abbiano dichiarato dati difformi rispetto alle scritture e ai documenti contabili (comma 4, primo periodo); decurtazione fino a un ventesimo dalle quota annuale del “due per mille” ad essi spettante ai sensi dell'art. 12, se una o più voci del rendiconto non siano rappresentate in conformità al modello di cui all'allegato A alla legge n. 2 del 1997, il quale reca appunto il modello di redazione del rendiconto di esercizio (comma 4, secondo periodo); decurtazione, per ogni informazione omisssa, non correttamente rappresentata o riportante dati non corrispondenti al vero, fino a un ventesimo dalle quota annuale del “due per mille” ad essi spettante ai sensi dell'art. 12, nel limite di un terzo dell'importo medesimo, nel caso in cui nella relazione sulla gestione e nella nota integrativa abbiano omissso di indicare in tutto o in parte le informazioni previste dagli allegati B (relativo alla relazione sulla situazione economico-finanziaria del partito e sull'andamento della gestione) e C (relativo alla nota integrativa) alla legge n. 2 del 1997, o non le abbiano rappresentate in forma corretta o veritiera (comma

⁴⁴⁴ La legge n. 13 del 2014 modifica infatti il comma 2 dell'art. 8 del d.l. n. 149 del 2013 eliminando il riferimento esclusivo alla seconda sezione del registro. Pertanto, nel caso in cui l'inottemperanza non venga sanata entro il termine stabilito è prevista la cancellazione (che determina la perdita di qualsiasi beneficio fiscale) dalla sezione del registro nazionale dei partiti dedicata al “due per mille” e da quella dedicata al ricevimento della contribuzione privata fiscalmente agevolata. Inoltre, l'art. 8, comma 11, del d.l. 149 del 2013 aggiunge che nel medesimo caso «coloro che svolgono le funzioni di tesoriere del partito o funzioni analoghe perdono la legittimazione a sottoscrivere i rendiconti relativi agli esercizi dei cinque anni successivi».

5)⁴⁴⁵. Le sanzioni amministrative pecuniarie appena elencate possono cumularsi, anche se non possono superare nel loro complesso i due terzi della quota annuale del “due per mille” spettante ai sensi dell’art. 12⁴⁴⁶. Nel caso in cui le inottemperanze e le irregolarità di cui ai commi da 2 a 5 siano state commesse da partiti politici che abbiano già percepito tutte le somme ad essi spettanti ai sensi dell’art. 12 e che non abbiano diritto a percepirne di nuove, la Commissione applica le relative sanzioni amministrative pecuniarie in via diretta al partito politico fino al limite dei due terzi dell’importo ad esso complessivamente attribuito ai sensi dell’art. 12 nell’ultimo anno⁴⁴⁷. È previsto infine che le sanzioni di cui ai commi da 3 a 7 siano notificate al partito politico interessato e comunicate al Ministero dell’economia e delle finanze affinché riduca, nella misura disposta dalla Commissione, le somme di cui all’art. 12 spettanti per il periodo d’imposta corrispondente all’esercizio rendicontato cui si riferisce la violazione⁴⁴⁸.

La parità di accesso alle cariche elettive

L’ultima disposizione contenuta nel Capo II del decreto-legge n. 149 del 2013 detta specifiche disposizioni in materia di parità di accesso alle cariche elettive. L’art. 9, infatti, specifica immediatamente che «I partiti politici promuovono la parità nell’accesso alle cariche elettive in attuazione dell’articolo 51 della Costituzione⁴⁴⁹». Viene

⁴⁴⁵ A norma dell’art. 8, comma 8, del d.l. n. 149 del 2013, ai fini dell’applicazione di tali sanzioni amministrative pecuniarie (e della tutela giurisdizionale), «salvo quanto diversamente previsto dall’articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, come modificato dall’articolo 14 del presente decreto, e salvo quanto previsto dal presente articolo», si applicano le disposizioni generali contenute nelle Sezioni I e II del Capo I (“Sanzioni amministrative) della legge n. 689 del 1981, e successive modificazioni, tranne gli artt. 16 e 26 della medesima legge, che prevedono il pagamento della sanzione in misura ridotta o rateizzata.

⁴⁴⁶ Art. 8, comma 6, d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁴⁷ Art. 8, comma 7, d.l. n. 149 del 2013, che ha il fine di non esentare dalla sanzione un partito già percettore di contributi che non si presenti più alle elezioni.

⁴⁴⁸ Art. 8, comma 10, d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁴⁹ In particolare l’art. 51, comma 1 Cost. prevede che «Tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». In passato il legislatore aveva cercato di garantire una maggiore presenza femminile nelle assemblee elettive attraverso l’introduzione di una riserva di quote per entrambi i sessi nelle liste di candidati. Tuttavia tali tentativi si imbatterono nel giudizio della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 422 del 1995 li dichiarò incostituzionali poiché l’introduzione di quote riservate non avrebbe garantito tanto la parità dei punti di partenza quanto l’assegnazione di un risultato, ossia l’elezione di un numero

quindi approntato un meccanismo “sanzionatorio” o “premiale” a seconda che i partiti siano o meno inadempienti.

Relativamente al meccanismo “sanzionatorio”, esso scatta in due situazioni: sia quando nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento; sia quando i partiti politici non abbiano destinato una quota pari almeno al 10 per cento delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'art. 12 ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica. Nel primo caso la quota di “due per mille” complessivamente spettante al partito politico ai sensi dell'art. 12 è infatti ridotta (nel limite massimo complessivo del 10 per cento) in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato⁴⁵⁰. Nel secondo caso, invece, la Commissione applica ai partiti inadempienti la sanzione amministrativa pecuniaria pari a un quinto della quota complessiva di “due per mille” ad essi

determinato di donne. Si aprì allora una fase di dibattito e di revisione costituzionale, la quale ebbe una sua anticipazione con la legge costituzionale n. 3 del 2001 (cui si deve l'attuale formulazione dell'art. 117, comma 7, Cost.) e che culminò con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2003, che aggiunse al primo comma dell'art. 51 Cost. il periodo: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, *Finanziamento dei partiti: note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati* (A.S. n. 1118), n. 83, dicembre 2013, p. 36-38.

⁴⁵⁰ Art. 9, comma 2, d.l. n. 149 del 2013. In materia di parità di accesso alle cariche elettive erano precedentemente intervenute: la legge n. 90 del 2004, relativamente alle elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo del 2004 e del 2009; l'art. 1, comma 7 della legge 96 del 2012, che prevedeva una diminuzione del 5 per cento dei contributi pubblici spettanti a ciascun partito o movimento politico nel caso in cui avessero presentato (nel complesso dei candidati ad essi riconducibili per l'elezione dell'assemblea di riferimento) un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale, con arrotondamento all'unità superiore; e, da ultimo, la legge n. 215 del 2012, intesa a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Tra le disposizioni di quest'ultima legge spicca la previsione, per i Comuni sopra i 5.000 abitanti, del duplice strumento della quota di lista e della preferenza di genere. La quota di lista determina che nessuno dei due generi possa figurare nelle liste di candidati alla carica di consigliere comunale, in misura superiore ai due terzi. In caso contrario, la commissione elettorale tenuta alla verifica di liste e candidature cancella dalla lista i nominativi dei candidati “eccedenti” per il genere di appartenenza. La preferenza di genere consente invece all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, com'è secondo la normativa vigente), che devono andare una ad un candidato uomo ed una ad un candidato donna, pena l'annullamento della seconda preferenza.

spettante ai sensi dell'art. 12⁴⁵¹.

Per quanto riguarda il meccanismo “premiare” è previsto che le risorse derivanti dall'applicazione delle suddette “sanzioni” affluiscono ad un fondo (istituito a decorrere dall'anno 2014)⁴⁵² e che siano annualmente ripartite, in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito nell'elezione di riferimento, tra i partiti iscritti nella seconda sezione del registro dei partiti politici di cui all'art. 4 per i quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40 per cento⁴⁵³.

8.3. Disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta

Il Capo II del decreto-legge n. 149 del 2013 (artt. da 10 a 13), oltre a dedicare una disposizione alla raccolta telefonica dei fondi, disciplina le nuove forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta in favore dei partiti politici che rispettino i requisiti di trasparenza e democraticità stabiliti nel Capo II dello stesso.

Partiti ammessi alla contribuzione volontaria agevolata e limiti alla contribuzione volontaria

Per quanto riguarda la disciplina della contribuzione volontaria e di quella indiretta (a ciascuna delle quali, a norma dell'art. 4, comma 8, corrisponde una distinta sezione del registro nazionale dei partiti), l'art. 10 del decreto-legge n. 149 del 2013 afferma innanzitutto che possano

⁴⁵¹ Art. 9, comma 3, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che ha sostituito le parole «un ventesimo» con «un quinto». La promozione della partecipazione attiva delle donne alla politica era precedentemente disciplinata dall'art. 3 della legge n. 157 del 1999, che prevedeva a carico dei partiti l'obbligo di destinare almeno un importo pari al 5 per cento del totale dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative connesse a quella finalità di promozione (nonché di dare notizia dell'effettivo adempimento di tale obbligo, attraverso l'iscrizione della quota in una apposita voce nell'ambito del rendiconto annuale). L'art. 9, comma 13, della legge n. 96 del 2012 introduceva infatti esclusivamente una sanzione amministrativa pecuniaria, consistente nella decurtazione pari a un ventesimo del contributo complessivo annuale spettante, nei confronti dei partiti e dei movimenti politici che non avessero ottemperato a tale disposizione.

⁴⁵² Art. 9, comma 4, d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁵³ Art. 9, comma 5, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che dopo le parole «suddivise tra i partiti» inserisce «iscritti nella seconda sezione del registro di cui all'articolo 4», limitando pertanto la ripartizione del fondo di cui al comma 4 esclusivamente ai partiti ammessi alla ripartizione delle risorse del “due per mille” di cui all'art. 12.

accedervi, a decorrere dall'anno 2014, i partiti politici iscritti nel registro di cui all'art. 4, ad esclusione quelli che non abbiano più una rappresentanza in Parlamento, che ne facciano richiesta e che siano in possesso di determinati requisiti⁴⁵⁴. In particolare, per accedere al finanziamento privato in regime fiscale agevolato di cui all'art. 11 è richiesto che i partiti abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo (anche ove integrato con il nome di un candidato) alle elezioni per il rinnovo del Senato, della Camera, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano. In mancanza di eletti è richiesto aver presentato nella stessa consultazione elettorale candidati: in almeno tre circoscrizioni per le elezioni della Camera; o in almeno tre regioni per il rinnovo del Senato; o in un consiglio regionale o delle province autonome; o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia⁴⁵⁵. Per accedere invece alla ripartizione annuale delle risorse del "due per mille" di cui all'art. 12 è richiesto che i partiti abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni politiche od europee⁴⁵⁶.

Non vi è tuttavia differenziazione di requisiti per accedere alle due diverse forme di contribuzione privata nei casi previsti dall'art. 10, comma 2. Infatti, possono essere ammessi ai benefici di cui gli artt. 11 e 12 anche i partiti politici iscritti nel registro: a cui dichiarare di fare riferimento un gruppo parlamentare (costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti) o una singola componente interna al gruppo misto⁴⁵⁷; oppure che abbiano depositato

⁴⁵⁴ Art. 10, comma 1, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che dopo le parole «all'articolo 4» inserisce «, ad esclusione dei partiti che non hanno più una rappresentanza in Parlamento.».

⁴⁵⁵ Art. 10, comma 1, lett. a), d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁵⁶ Art. 10, comma 1, lett. b), d.l. n. 149 del 2013. Per questa forma di contribuzione non sono pertanto considerate le elezioni regionali, né è sufficiente la sola presentazione di un determinato numero di candidati, in caso di mancata elezione di un proprio rappresentante.

⁴⁵⁷ Art. 10, comma 2, lett. a), d.l. n. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014, che ha tra l'altro inserito il riferimento al gruppo misto. In base all'art. 14 del regolamento della Camera, i deputati appartenenti al gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati. Tuttavia possono essere formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza alla data delle elezioni della Camera risulti in forza di

congiuntamente il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale con la presentazione di una lista comune di candidati o di candidati comuni in occasione del rinnovo del Senato, della Camera o delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. In quest'ultimo caso sono però richiesti gli ulteriori requisiti di avere conseguito almeno un candidato eletto e di risultare iscritti nel registro di cui all'art. 4 prima della data di deposito del contrassegno⁴⁵⁸.

Tuttavia altra condizione necessaria al fine di accedere ai benefici è la presentazione di una richiesta formale da parte dei partiti politici. Infatti, entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello per il quale è richiesto l'accesso ai benefici, il rappresentante legale il tesoriere del partito devono presentare una richiesta (corredata di una dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti prescritti)⁴⁵⁹ alla Commissione di garanzia, che entro trenta giorni dal ricevimento la esamina e la respinge o la accoglie con provvedimento motivato⁴⁶⁰. In caso di esito positivo dell'esame (in quanto i partiti risultino in possesso dei requisiti di cui al comma 1 o si trovino in una delle situazioni di cui al comma 2 e ottemperino alle disposizioni previste dal decreto) la stessa Commissione provvede all'iscrizione di partiti politici in una o in entrambe le sezioni del registro di cui all'art. 4 e, non oltre i dieci giorni successivi, trasmette l'elenco dei partiti politici iscritti nel registro all'Agenzia delle entrate per gli adempimenti di cui all'art. 12, comma 2⁴⁶¹.

elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati. Un'unica componente politica all'interno del gruppo misto può essere infine costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione, eletti in liste che di esse siano espressione.

⁴⁵⁸ Art. 10, comma 2, lett. b), d.l. n. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014, che ha tra l'altro eliminato il riferimento alla competizione elettorale relativa ai consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

⁴⁵⁹ Art. 10, comma 4, d.l. n. 149 del 2013. A norma del comma 5 dello stesso articolo a tali dichiarazioni si applicano le disposizioni dell'art. 76 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al d.P.R. n. 445 del 2000, il quale stabilisce la sanzione penale per chiunque rilasci dichiarazioni mendaci, formi atti falsi o ne faccia uso nei casi previsti dal medesimo Testo unico.

⁴⁶⁰ A norma dell'art. 10, comma 6, del d.l. n. 149 del 2013 altro compito della Commissione è quello di disciplinare e rendere note le modalità per la presentazione della richiesta di accesso ai benefici e per la trasmissione della documentazione relativa alla sussistenza dei requisiti prescritti, che devono correderla.

⁴⁶¹ Art. 10, comma 3, d.l. n. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014, che ha tra l'altro previsto che, in via transitoria, per l'anno 2014, il termine per la presentazione della richiesta di accesso ai benefici sia fissato al decimo giorno

Le altre disposizioni dello stesso art. 10 sono poi volte a porre limiti ai finanziamenti privati, cioè ad una delle due forme di contribuzione volontaria oggetto del decreto-legge. In particolare è previsto che ciascuna persona fisica (anche per interposta persona o per il tramite di società controllate) non possa effettuare erogazioni liberali in denaro o corrispondere contributi in beni o servizi (sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati) in favore di un singolo partito politico per un valore complessivamente superiore a 100.000 euro annui, salvo che si tratti di lasciti *mortis causa*⁴⁶². Pertanto, per quanto riguarda le persone fisiche, essendo il limite riferito ad un singolo partito politico, sono ammesse erogazioni in favore di più partiti politici purché ciascuna non superi il limite di 100.000 euro.

Anche per i soggetti diversi dalle persone fisiche il limite massimo annuo per le erogazioni liberali in denaro e i contributi in beni e servizi è dello stesso importo di 100.000 euro annui (salvo che si tratti di trasferimenti di denaro o di natura patrimoniale effettuati tra partiti o movimenti politici). Tuttavia in questo caso il limite, che riguarda genericamente i partiti, sembrerebbe intendersi come un limite complessivo riguardante tutte le erogazioni effettuate anche se relative a partiti politici diversi⁴⁶³. Ancora per quanto riguarda le erogazioni liberali effettuate dai soggetti diversi dalle persone fisiche è stabilito che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 13 del 2014, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari) siano definiti criteri e modalità ai fini dell'applicazione del limite suddetto ai gruppi di società e alle società controllate e collegate di cui all'art. 2359 del codice civile⁴⁶⁴.

successivo alla data di entrata in vigore della legge n. 13 del 2014 e che la Commissione debba provvedere all'iscrizione dei partiti in una o in entrambe le sezioni del registro di cui all'art. 4 non oltre i dieci giorni successivi, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 10 comma 1 o della sussistenza delle situazioni di cui all'art. 10 comma 2.

⁴⁶² Art. 10, comma 7, d.l. n. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014, che ha tra l'altro abbassato il limite massimo, precedentemente stabilito a 300.000 annui e soppresso la previsione del limite delle donazioni pari al 5 per cento dell'importo dei proventi iscritti al conto economico del partito, nonché la disciplina transitoria che prevedeva, solamente per gli anni 2014, 2015 e 2016, la possibilità di accettare donazioni, pari rispettivamente al 15, al 10 e al 5 per cento.

⁴⁶³ Art. 10, comma 8, primo periodo, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 149 del 2013, che ha tra l'altro abbassato il limite massimo, precedentemente stabilito a 200.000 annui, equiparandolo a quello prevista per le erogazioni da parte delle persone fisiche.

⁴⁶⁴ Art. 10, comma 8, secondo periodo, d.l. n. 149 del 2013. Le due tipologie

Circa la decorrenza dei nuovi limiti, essi non si applichino alle erogazioni effettuate, né alle fideiussioni o alle altre forme di garanzia reale o personale, concesse in favore dei partiti politici (in tal caso, sino alla scadenza e nel limite degli obblighi contrattuali già sanciti), antecedenti alla di entrata in vigore del presente decreto⁴⁶⁵.

Sul piano sanzionatorio, in caso di superamento dei limiti massimi stabiliti per i finanziamenti privati la Commissione applica, sia all'erogatore, sia al partito precettore, una sanzione amministrativa pari al doppio delle erogazioni corrisposte o ricevute in eccedenza rispetto al valore del limite. Qualora il partito non adempia al pagamento di tale sanzione è escluso dalla ripartizione dei benefici del "due per mille" di cui all'art. 12 per tre anni dalla data di irrogazione della sanzione stessa⁴⁶⁶. Tuttavia, in caso di pagamenti effettuati in adempimento di obbligazioni connesse a fideiussioni e ad altre tipologie di garanzie reali o personali concesse in favore dei partiti (equiparate alle contribuzioni private quanto a soglia di effettuazione) si ha un diverso meccanismo "sanzionatorio", che diviene "compensativo". Infatti, nel caso in cui l'adempimento di obbligazioni contrattuali connesse alle predette garanzie determini il superamento della soglia annua di 100.00 euro: negli esercizi successivi l'erogatore,

societarie citate sono definite dall'art. 2359 del c.c., rispettivamente come: le società in cui un'altra società disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o in cui un'altra società disponga di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (si computano in tali casi anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta, non già i voti spettanti per conto di terzi) o che siano sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (società controllate); le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole, che si presume quando nell'assemblea ordinaria possa essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati (società collegate).

⁴⁶⁵ Art. 10, comma 10, d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁶⁶ Art. 10, comma 12, d.l. n. 149 del 2013. Rimangono tuttavia ferme le prescrizioni dell'art. 7, comma 2, della legge n. 195 del 1974 che vieta i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della Pubblica Amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica. Si ricordi che tale divieto si applica anche alle società con partecipazione di capitale pubblico pari o inferiore al 20 per cento, nonché alle società controllate da queste ultime, ove tale partecipazione assicuri comunque al soggetto pubblico il controllo della società. Del pari vietati sono infine i finanziamenti o i contributi sotto qualsiasi forma diretta o indiretta da parte di società, che non siano stati deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio. Chiunque corrisponda o riceva contributi in violazione dei suddetti divieti è punito con la reclusione da 6 mesi a 4 anni e con la multa fino al triplo delle somme versate in violazione.

in favore del medesimo partito politico, non può corrispondere alcun contributo (in denaro, beni o servizi) fino a concorrenza di quanto versato in eccedenza, né può concedere alcuna ulteriore garanzia reale o personale; mentre il partito che ha beneficiato dei pagamenti eccedenti subisce una riduzione sulla quota di “due per mille”, ad esso spettante in base all’art. 12, sino a concorrenza dell’importo eccedente⁴⁶⁷.

Un ulteriore limite alle erogazioni liberali è poi introdotto dall’art. 10, comma 7-*bis* del d.l. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014. Ora è infatti stabilito che il versamento delle somme debba essere eseguito: tramite banca o ufficio postale; mediante gli altri sistemi di pagamento previsti dall’art. 23 del d.lgs. n. 241 del 1997⁴⁶⁸; o secondo ulteriori modalità (che possono essere stabilite con regolamento da adottare con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze ai sensi dell’art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988) idonee a garantire la tracciabilità dell’operazione e l’esatta identificazione soggettiva e reddituale del suo autore e a consentire all’amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli.

Detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici

Anche in merito alla disciplina del trattamento fiscale delle erogazioni liberali il decreto-legge n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, equipara, per quanto riguarda il *quantum* delle detrazioni, quelle effettuate dalle persone fisiche e quelle effettuate dalle società. È infatti stabilito che, a decorrere dall’anno 2014, dall’imposta sul reddito delle persone fisiche e dell’imposta sul reddito delle società (disciplinate dal testo unico di cui al d.P.R. n. 917

⁴⁶⁷ Art. 10, comma 9, d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁶⁸ A norma dell’art. 23 (“Pagamento con mezzi diversi dal contante”) del d.lgs. n. 241 del 1997 (“Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell’imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni”): «1. I contribuenti possono mettere a disposizione delle banche convenzionate ai sensi del comma 2 le somme oggetto della delega anche mediante carte di debito, di credito e prepagate, assegni bancari e circolari ovvero mediante altri sistemi di pagamento. Se gli assegni risultano scoperti o comunque non pagabili, il conferimento della delega si considera non effettuato e il versamento omesso. 2. Le modalità di esecuzione dei pagamenti mediante i sistemi di cui al comma 1 sono stabilite con convenzione approvata con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro».

del 1986) si detrae un importo (fino a concorrenza dell'ammontare dell'imposta lorda, per quanto riguarda le società) pari al 26 per cento per importi compresi tra 30 euro e 30.000 euro annui, in caso di erogazioni liberali in denaro effettuate in favore dei partiti politici iscritti nella prima sezione del registro di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 149 del 2013⁴⁶⁹, nonché in favore dei partiti o delle associazioni promotrici di partiti, effettuate prima dell'iscrizione al registro ai sensi dell'art. 4 stesso e dell'ammissione ai benefici ai sensi dell'art. 10, se entro la fine dell'esercizio tali partiti risultino iscritti al registro e ammessi ai benefici⁴⁷⁰. Tuttavia, relativamente ai soggetti diversi dalle persone fisiche, tale detrazione si applica limitatamente alle società e agli enti di cui all'art. 73, comma 1, lett. a) e b), del d.P.R. n. 917 del 1986⁴⁷¹, «diversi dagli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché dalle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente, tali soggetti, ovvero ne sono controllati o sono controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi, nonché dalle società concessionarie dello Stato o di enti pubblici, per la durata del rapporto di concessione»⁴⁷². Inoltre è previsto che, a partire dall'anno 2007, debbono considerarsi comunque detraibili, ai sensi dell'art. 15, comma 1-bis, dello stesso testo unico, le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici esclusivamente tramite bonifico bancario o

⁴⁶⁹ Si fa quindi riferimento ai partiti che abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo (anche ove integrato con il nome di un candidato) alle elezioni per il rinnovo del Senato, della Camera, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano; oppure che abbiano presentato, nella stessa consultazione elettorale, candidati: in almeno tre circoscrizioni per le elezioni della Camera; o in almeno tre regioni per il rinnovo del Senato; o in un consiglio regionale o delle province autonome; o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia

⁴⁷⁰ Commi 1, 2 e 6 dell'art. 11 del d.l. n. 149 del 2013, come sostituiti dalla legge n. 13 del 2014.

⁴⁷¹ Società per azioni e in accomandita per azioni; società a responsabilità limitata; società cooperative; società di mutua assicurazione; società europee di cui al Regolamento (CE) n. 2157/2001; società cooperative europee di cui al Regolamento (CE) n. 1435/2003 residenti nel territorio dello Stato; enti pubblici e privati diversi dalle società; trust, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali.

⁴⁷² Si ricordi che, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 2 del 1997, non possono inoltre valersi delle detrazioni: «persone fisiche, società di capitali ed enti commerciali che abbiano dichiarato passività nelle dichiarazioni rese per l'esercizio finanziario precedente a quello nel quale l'erogazione liberale abbia avuto luogo».

postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio⁴⁷³. Tuttavia, affinché le erogazioni liberali suddette siano detraibili, il versamento delle stesse deve essere eseguito mediante versamento bancario, versamento postale o delega irrevocabile ad una banca sovvenzionata (ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 241 del 1997). Ulteriori modalità, idonee a garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identificazione del suo autore e a consentire all'amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli, possono essere stabilite con regolamento da emanare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988)⁴⁷⁴.

La copertura delle minori entrate derivanti da tali detrazioni fiscali (valutate in 27,4 milioni di euro per l'anno 2015 e in 15,65 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016) è garantita mediante utilizzo di quota parte dei risparmi di spesa che si rendono disponibili per effetto della graduale abrogazione dei contributi pubblici ai partiti politici, ai sensi dall'art. 14, commi 1, lettera *b*), e 2, del presente decreto⁴⁷⁵. Tali minori entrate sono monitorate (ai sensi dell'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009) dall'Agenzia delle entrate, che riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Quest'ultimo, nel caso in cui si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni, (fatta salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 11, comma 3, lett. *l*, della legge n. 196 del 2009) provvede con proprio decreto alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura dello scostamento finanziario riscontrato, dell'importo delle risorse disponibili iscritte nel fondo di cui all'art. 12, comma 4, e con apposita relazione riferisce senza ritardo alle Camere in merito alle cause degli scostamenti e alle misure correttive

⁴⁷³ Art. 11, comma 4-*bis*, d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014, che ha tra l'altro soppresso la detraibilità dall'imposta lorda sul reddito delle spese sostenute dalle persone fisiche per la partecipazione a scuole o corsi di formazione politica promossi e organizzati dai partiti (come disciplinate dall'art. 11, commi 3, 4 e 5 del d.l. n. 149 del 2013).

⁴⁷⁴ Art. 11, comma 7, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014 (che ha inoltre soppresso il comma 8 dello stesso articolo, a norma del quale «Le spese di commissione sul versamento delle erogazioni liberali o delle quote associative in favore dei partiti o dei movimenti politici, effettuato tramite carte di credito o carte di debito, non possono superare lo 0,15 per cento dell'importo transatto»). Tali condizioni ai fini della detraibilità delle erogazioni liberali sono tra l'altro identiche a quelle stabilite dall'art. 10, comma 7-*bis*, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014, ai fini dell'ammissibilità delle erogazioni liberali stesse.

⁴⁷⁵ Art. 11, comma 9, d.l. n. 149 del 2013.

adottate⁴⁷⁶. Tale meccanismo compensativo opera peraltro anche nel caso contrario in cui dall'attività di monitoraggio risulti un onere inferiore da quello valutato. In quest'ultimo caso, infatti, le risorse di cui all'art. 12, comma 4, sono integrate di un importo corrispondente alla differenza tra l'onere valutato e quello effettivamente sostenuto, come accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze⁴⁷⁷.

Anche se non inerente ai fini dell'argomento appena trattato, occorre aggiungere che, dopo l'art. 11 e prima dell'articolo dedicato all'altra forma di contribuzione volontaria a favore di partiti politici previsto dal decreto-legge n. 149 del 2013, la legge n. 13 del 2014 ha peraltro inserito l'art. 11-*bis*. Quest'ultima disposizione, in deroga alla disciplina generale dell'imposta applicabile agli immobili degli enti non commerciali, assoggetta a IMU gli immobili dei partiti politici indipendentemente dalla loro destinazione d'uso⁴⁷⁸.

Destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche

L'altro canale di contribuzione privata previsto dal decreto-legge n. 149 del 2013 è la destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito. L'art. 12, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, prevede infatti che a decorrere dall'anno finanziario 2014, con riferimento al precedente periodo d'imposta, ciascun contribuente può destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico iscritto nella seconda sezione del registro di cui all'art. 4⁴⁷⁹. La scelta del partito a cui destinare il due per mille della propria IRPEF può essere effettuata dai contribuenti, in sede di dichiarazione annuale dei redditi, e dai contribuenti esonerati dall'obbligo di presentare tale dichiarazione, mediante la compilazione di una scheda recante l'elenco dei soggetti

⁴⁷⁶ Art. 11, comma 10, d.l. n. 149 del 2013, che introduce pertanto una "clausola di salvaguardia" analoga a quella già prevista dall'art. 7, comma 3, della legge n. 96 del 2012.

⁴⁷⁷ Art. 11, comma 11, d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁷⁸ L'art 11-*bis* del d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014, sostituisce infatti la lettera i) dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, in materia di applicazione dell'IMU.

⁴⁷⁹ Art. 12, comma 1, d.l. n. 149, del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014. Per beneficiare di tale forma di finanziamento i partiti devono dunque essere iscritti nel registro nazionale e devono aver avuto almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo nell'ultima consultazione elettorale per il Senato, la Camera o il Parlamento europeo.

aventi diritto trasmesso all'Agenzia delle entrate ai sensi dell'art. 10, comma 3, del decreto⁴⁸⁰. Tale sistema consente dunque a ciascun contribuente di scegliere o meno di destinare il due per mille della propria IRPEF ad uno specifico partito politico. In caso di mancata effettuazione della scelta non si determina alcuna attribuzione e le risorse restano all'erario.

Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri (adottato entro il termine di novanta giorni dalla conversione del decreto, su proposta del Ministro per le riforme costituzionali, di concerto con il Ministro dell'economia) sono stabiliti i criteri e le modalità per il riparto e la corresponsione delle somme ai partiti sulla base delle scelte operate dai contribuenti, in modo da garantire la tempestività e l'economicità di gestione, nonché le modalità di semplificazione degli adempimenti e di tutela della riservatezza e di espressione delle scelte preferenziali dei contribuenti⁴⁸¹. Tuttavia, in via transitoria, per il primo anno di applicazione, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate (da adottare entro dieci giorni dalla ricezione dell'elenco dei soggetti aventi diritto) sono definite: la scheda per la destinazione del due per mille e le relative modalità di trasmissione telematica; nonché le modalità per la semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti e la tutela della riservatezza delle scelte preferenziali, secondo quanto disposto in materia di destinazione dell'otto e del cinque per mille⁴⁸².

⁴⁸⁰ Art. 12, comma 2, d.l. n. 149, del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014, che ha specificato che la scelta è effettuata anche dai contribuenti esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione e che l'elenco dei partiti aventi diritto è trasmesso all'Agenzia delle entrate dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici.

⁴⁸¹ Art. 12, comma 3, d.l. n. 149, del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014. Prima della conversione il decreto-legge rimetteva infatti la disciplina ad un regolamento del Ministero dell'economia da adottare secondo la procedura dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, che prevede il parere del Consiglio di Stato, il visto e la registrazione della Corte dei Conti e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

⁴⁸² Art. 12, comma 3-bis, d.l. n. 149, del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014. Il provvedimento 15 gennaio 2014 del Direttore dell'Agenzia delle entrate di approvazione dei modelli 730 e connessi (tra cui il modello 730-1 concernente la scelta della destinazione dell'otto per mille dell'IRPEF e la scelta della destinazione del cinque per mille dell'IRPEF) prevede che i sostituti d'imposta debbano consegnare ad un ufficio postale o ad un soggetto incaricato della trasmissione telematica le schede per le scelte della destinazione dell'otto e del cinque per mille dell'IRPEF, modelli 730-1, contenute in busta debitamente sigillata e contrassegnata sui lembi di chiusura dal contribuente. L'effettuazione della scelta per la destinazione dell'otto per mille e del cinque per mille dell'IRPEF sono

Relativamente ai termini è invece stabilito che le risorse corrispondenti alle opzioni espresse dai contribuenti debbano essere corrisposte ai partiti a titolo di acconto entro il successivo 31 agosto, comunque entro un limite complessivo pari al 40 per cento della somma autorizzata per ciascun anno. Entro il successivo 31 dicembre sono invece corrisposte ai partiti le risorse destinate dai contribuenti sulla base del complesso delle dichiarazioni presentate entro gli ordinari termini di legge, al netto di quanto versato ai medesimi a titolo di acconto. Tuttavia, in ogni caso, la somma complessivamente corrisposta ai partiti non può superare il tetto di spesa stabilito per ciascun anno⁴⁸³. È infatti previsto un limite massimo di spesa, di 7,75 milioni di euro per l'anno 2014; di 9,6 milioni di euro per l'anno 2015; di 27,7 milioni di euro per l'anno 2016; e di 45,1 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017. Tali risorse sono iscritte in un apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze⁴⁸⁴. All'onere da ciò derivante si provvede mediante utilizzo di quota parte dei risparmi che si rendono disponibili per effetto della progressiva abolizione del finanziamento pubblico ai

facoltative e sono richieste, rispettivamente, ai sensi dell'art. 47 della legge n. 222 del 1985 (e delle successive leggi di ratifica delle intese stipulate con le confessioni religiose) e ai sensi dell'art. 2, comma 250 della legge n. 19 del 2009. Entrambe queste scelte, secondo il d.lgs. n. 196 del 2003, comportano il conferimento di dati di natura "sensibile".

⁴⁸³ Art. 12, comma 2-bis, d.l. n. 149, del 2013 (inserito dalla legge n. 13 del 2014) ai sensi del quale, ai fini della ripartizione delle risorse destinate dai contribuenti, si tiene conto delle dichiarazioni dei redditi presentate entro il 30 giugno di ciascun anno o comunque nel termine stabilito dall'art. 13, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze n. 164 del 1999, e successive modificazioni. Quest'ultima norma dispone infatti che l'obbligo di dichiarazione dei redditi può essere adempiuta presentando l'apposita dichiarazione e le schede ai fini della destinazione del 4 e dell'8 per mille dell'IRPEF: entro il mese di aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce la dichiarazione, al proprio sostituto d'imposta, che intende prestare l'assistenza fiscale; oppure, entro il mese di maggio dell'anno successivo a quello cui si riferisce la dichiarazione, ad un CAF-dipendenti, unitamente alla documentazione necessaria all'effettuazione delle operazioni di controllo.

Allo stesso scopo non si tiene invece conto delle dichiarazioni dei redditi presentate tardivamente o delle successive integrazioni dei contribuenti per la correzione di errori o omissioni (ai sensi dell'art. 2, commi 7, 8 e 8-bis, del d.P.R. n. 322 del 1998).

⁴⁸⁴ Art. 12, comma 4, d.l. n. 149, del 2013, che aggiunge: «Resta peraltro fermo quanto previsto dall'articolo 11, commi 10 e 11» sulle agevolazioni fiscali per le liberalità nei confronti dei partiti politici. Pertanto, nel caso in cui le risorse stanziare per tali agevolazioni fiscali risultino insufficienti, si procede ad una corrispondente riduzione del fondo per il due per mille; nel caso in cui invece le risorse stanziare per le agevolazioni risultino superiori rispetto agli oneri effettivi, si procede ad una corrispondente integrazione del fondo per il due per mille.

partiti politici prevista dall'art. 14, commi 1, lett. *b*, e 2⁴⁸⁵. Le somme iscritte annualmente nel suddetto fondo, non utilizzate al termine dell'esercizio, sono nuovamente riversate all'entrata del bilancio dello Stato⁴⁸⁶.

La legge n. 13 del 2014 ha inoltre esteso alle spese sostenute dai partiti per le comunicazioni individuali e al pubblico relative alle destinazioni del due per mille la tariffa postale agevolata prevista dall'art. 17 della legge 515 del 1993 per le comunicazioni dei partiti in occasione delle elezioni politiche⁴⁸⁷. Tale tariffa agevolata può essere tuttavia utilizzata solo nel mese di aprile di ciascun anno. Anche in tal caso, ai relativi maggiori oneri (determinati nel limite massimo di euro 9 milioni di euro per il 2014; 7,5 milioni di euro per il 2015; e 6 milioni di euro per il 2016) si provvede mediante utilizzo di quota parte dei risparmi che si rendono disponibili per effetto della progressiva abolizione del finanziamento pubblico ai partiti politici, prevista dall'art. 14, commi 1, lett. *b*, e 2⁴⁸⁸.

Raccolte telefoniche dei fondi

L'ultimo articolo del Capo III del decreto-legislativo n. 149 del 2013 è dedicato alle raccolte telefoniche dei fondi. L'art. 13 del decreto-legge n. 149 del 2013 prevede infatti che sia adottato un codice di autoregolamentazione tra i gestori telefonici autorizzati a fornire al pubblico servizi di comunicazione elettronica in grado di gestire le

⁴⁸⁵ Art. 12, comma 5, d.l. n. 149, del 2013.

⁴⁸⁶ Art. 12, comma 6, d.l. n. 149, del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014. Il testo originario del comma 6 prevedeva infatti la conservazione in conto residui delle somme non utilizzate ai fini del loro utilizzo nell'esercizio successivo.

⁴⁸⁷ Si ricordi che l'art. 17 della legge n. 515 del 1993 prevede che ciascuna lista di candidati in una circoscrizione per le elezioni della Camera e del Senato abbia diritto ad usufruire di una tariffa postale agevolata di lire 70, per plico di peso non superiore a grammi 70, per l'invio di materiale elettorale per un numero massimo di copie pari al totale degli elettori iscritti nella circoscrizione. Tale tariffa può essere utilizzata unicamente nei trenta giorni precedenti la data di svolgimento delle elezioni e dà diritto ad ottenere dall'amministrazione postale l'inoltro dei plichi con procedure a tempi uguali a quelli in vigore per la distribuzione dei periodici settimanali. Le agevolazioni tariffarie per le spedizioni postali di cui agli artt. 17 e 20 della L. 515 del 1993 sono state soppresse, con decorrenza dal 1 gennaio 2000, dall'art. 41, comma 1, della legge n. 448 del 1998. Quest'ultima norma è stata tuttavia successivamente abrogata dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 353 del 2003, convertito dalla legge n. 46 del 2004.

⁴⁸⁸ Commi 6-*bis* e 6-*ter* dell'art. 12 del d.l. n. 149, del 2013, aggiunti in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014. Si osservi come, relativamente ai maggiori oneri di carattere permanente derivanti dall'attuazione del comma 6-*bis*, sia prevista solo una copertura triennale.

numerazioni appositamente definite dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al fine di disciplinare la raccolta in via telematica di fondi per campagne promuoventi la partecipazione alla vita politica, sia attraverso SMS o altre applicazioni da telefoni mobili, sia dalle utenze di telefonia fissa attraverso una chiamata in fonia⁴⁸⁹.

Tale raccolta è qualificata erogazione liberale e gli addebiti degli importi destinati alle suddette campagne promozionali, in qualunque forma effettuati dai soggetti che forniscono servizi di telefonia, sono esclusi dal campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. E' così prevista anche per la raccolta fondi promozionale della vita politica analoga qualifica prevista per la raccolta fondi per scopi benefici⁴⁹⁰.

8.4. *Disposizioni transitorie e finali*

Il Capo IV del decreto-legge n. 149 del 2013 (artt. da 13-*bis* a

⁴⁸⁹ L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Commissione per le infrastrutture e le reti, ha previsto con l'art. 30, comma 4, dell'allegato A della delibera 26/08/CIR (recante il Piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni e disciplina attuativa) l'obbligo degli operatori e dei fornitori di contenuti di sottoscrivere entro il 1° luglio 2009 un codice di autoregolamentazione che, «oltre a prevedere le necessarie tutele a favore dell'utenza, includa anche la definizione uniforme e comune tra i vari operatori di prassi per l'informazione sui prezzi dei servizi, sulle modalità di attivazione e disattivazione dei servizi stessi». Il codice è stato adottato il 23 luglio 2012 con il titolo «Codice di autoregolamentazione per la gestione delle numerazioni utilizzate per la raccolta fondi telefoniche non-profit» e prevede in particolare che «non potranno essere assegnate numerazioni per sostenere iniziative promosse da Organizzazioni che siano anche Associazioni Consumeristiche o Partiti Politici e Movimenti di Opinione, Organizzazioni Sindacali, Associazioni di Categoria, nonché per promuovere iniziative a sostegno di persone fisiche» (art. 3, comma 1, n. 8). «Nel caso di richieste di iniziative che non rispettino anche uno solo dei criteri sopra citati il Gestore non potrà procedere all'assegnazione della numerazione» (art. 3, comma 2).

⁴⁹⁰ A questo proposito può ricordarsi che la Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate (RIS) n. 124 /E del 12 agosto 2005, adottata a seguito di un interpello di un Comitato che aveva promosso una raccolta fondi per scopi benefici anche attraverso i c.d. SMS solidali, tramite un accordo con un gestore telefonico, ha ritenuto che «tale prestazione, in ragione della sua gratuità, possa considerarsi esclusa dall'ambito di applicazione dell'IVA», ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 633 del 1972.

La raccolta fondi telefonica con numero solidale si delinea quindi come una prestazione totalmente gratuita ed esente da IVA, a patto che siano rispettate le condizioni derivanti dalle normative emesse in materia dall'Agenzia delle Entrate e stabilite dal Codice di Autoregolamentazione sottoscritto dai Gestori delle reti telefoniche mobili e fisse. Non essendo pertanto un servizio a pagamento, la sua concessione è a totale discrezione dei Gestori telefonici, che compiono un'insindacabile valutazione della richiesta e del materiale presentato. Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto dei partiti politici D.L. 149/2013 - A.C. 2096*, Scheda di lettura n. 118, 18 febbraio 2014, p. 55.

19) contiene infine delle disposizioni transitorie e finali. Di alcune di esse si è già parlato in precedenza. Devono quindi essere ancora illustrati gli artt.: 13-*bis*, 14, 14-*bis*, 15, 16 e 17-*bis*.

Abrogazioni e modifiche della precedente disciplina in materia di finanziamento

L'art. 14, del decreto-legge n. 149 del 2013, oltre a graduare la progressione della soppressione del finanziamento pubblico diretto⁴⁹¹, prevede, a partire dal quarto esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente riforma, l'abrogazione delle disposizioni vigenti che lo disciplinano⁴⁹².

Nel momento in cui entrerà in vigore l'integrale cessazione del finanziamento pubblico diretto, saranno infatti automaticamente abrogati: gli artt. 1 e 3, commi dal secondo al sesto, della legge n. 659 del 1981 (che prevedono e disciplinano il diritto dei partiti politici a un contributo finanziario a carico dello Stato come concorso nelle spese elettorali); l'art. 1 della n. 413 del 1985 (che disponeva un aumento del contributo dello Stato ai partiti); gli artt. 9 (relativo alla ripartizione dei fondi per le elezioni della Camera e del Senato)⁴⁹³ e 9-*bis* (relativo al contributo alle spese elettorali in occasione di elezioni suppletive) della legge n. 515 del 1993; l'art. 12, comma 3, della legge n. 515 del 1993 limitatamente alle parole «dagli aventi diritto»⁴⁹⁴; l'art. 15, comma 13, della legge n. 515 del 1993 limitatamente alle parole: «che non abbiano diritto ad usufruire del contributo per le spese elettorali»⁴⁹⁵; l'art. 15, comma 14, della legge n. 515 del 1993 limitatamente alle parole «che non abbiano diritto ad usufruire del contributo per le spese elettorali»; l'art. 15, comma 16, della legge n. 515 del 1993,

⁴⁹¹ Art. 14, commi 1 e 2, d.l. n. 149 del 2013, già analizzati in relazione all'art. 1 dello stesso decreto. Vedi par. 8.1.

⁴⁹² Art. 14, commi 3 e 4, d.l. n. 149 del 2013.

⁴⁹³ Dell'art. 9 della legge n. 515 del 1993 saranno peraltro abrogati solo i commi 2 e 3, in quanto il comma 1 era già stato abrogato dal d.l. n. 223 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006.

⁴⁹⁴ In tal modo viene eliminato il riferimento al diritto alla contribuzione pubblica, ma si mantiene il testo dell'intero articolo riguardante la pubblicità e il controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati.

⁴⁹⁵ In tal modo viene eliminato il riferimento al diritto alla contribuzione pubblica, ma resta intatto il riferimento all'art. 9 della stessa legge n. 515 del 1993 che prevede il diritto, nonché la previsione cautelare in base alla quale i Presidenti delle Camere sospendono il versamento del contributo medesimo sino al deposito del consuntivo.

limitatamente al secondo periodo⁴⁹⁶; l'art. 16 della legge n. 515 del 1993 (relativo al contributo per le elezioni europee); l'art. 6 della legge n. 43 del 1995 (relativo all'ammontare del contributo per elezioni regionali); l'art. 1 commi 1, 1-*bis*, 2, 3, 5, 5-*bis*, 6, con esclusione del secondo periodo, 7, 8, 9 e 10, della n. 157 del 1999 (relativi al rimborso per le spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici per il rinnovo del Senato, della Camera, del Parlamento europeo e dei consigli regionali)⁴⁹⁷; gli artt. 2 e 3 della legge n. 157 del 1999; gli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge n. 96 del 2012 (relativi alla disciplina del contributo pubblico per le spese elettorali e della contribuzione pubblica a titolo di cofinanziamento); l'art. 5 della legge n. 96 del 2012 (relativo agli atti costitutivi e agli statuti dei partiti e dei movimenti politici); l'art. 9, commi da 8 a 21, della legge n. 96 del 2012 (relativo alle sanzioni); l'art. 10 della legge n. 96 del 2012 (relativo alla perdita di legittimazione dei tesoriери a sottoscrivere i rendiconti).

Tuttavia, già a decorrere dal 1° gennaio 2014, in conseguenza della nuova disciplina sulle detrazioni fiscali per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti politici introdotta dal decreto-legge in esame, sono abrogate le seguenti disposizioni del testo unico delle imposte sui redditi (d.P.R. n. 917 del 1986): l'art. 15, comma 1-*bis*, da ultimo modificato dall'art. 7, comma 1, della legge n. 96 del 2012, il quale prevede una detrazione per le persone fisiche del 24 per cento per l'anno 2013 e del 26 per cento a decorrere dall'anno 2014, delle erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e dei movimenti politici; e l'art. 78, comma 1, nella parte in cui prevede una detrazione del 19 per cento dall'imposta sul reddito delle società per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e movimenti politici per importi compresi tra 51,65 euro e 103.291,38 euro⁴⁹⁸.

Inoltre l'art. 14-*bis* del decreto-legge n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014, introduce due modifiche alla norme in materia di controllo delle spese elettorali, utilizzando la tecnica della novella. La prima prevede che i

⁴⁹⁶ Occorre notare che tale abrogazione, anche se da un lato sopprime il riferimento al diritto alla contribuzione pubblica e alla stessa contribuzione come base sulla quale applicare le sanzioni per violazione dei limiti delle spese per campagne elettorali, dall'altro, però, fa completamente venire meno l'impianto sanzionatorio per la violazione di tali limiti.

⁴⁹⁷ La non abrogazione dei commi 4 e 6, secondo periodo, dell'art. 1 della legge n. 157 del 1999 comporta che resti vigente la contribuzione per le spese referendarie.

⁴⁹⁸ Art. 14, comma 5, d.l. n. 149 del 2013.

rappresentanti di partiti che abbiano presentato candidature alle elezioni politiche debbano presentare direttamente alla Corte dei Conti (e non ai Presidenti delle rispettive Camere) il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale⁴⁹⁹. La seconda stabilisce invece che, in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti, movimenti politici e liste, sia il collegio istituito presso la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (e non la sezione stessa) ad applicare la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000⁵⁰⁰.

L'art. 15 del decreto-legge n. 139 del 2013, invece, novella specificatamente l'art. 12 della legge n. 96 del 2012, che aveva esteso l'applicazione delle disposizioni in materia di pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale, di cui alla legge n. 441 del 1982, ai soggetti che svolgessero le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici, o funzioni analoghe, che non fossero titolari di cariche elettive. In particolare è previsto che tali disposizioni si applichino ai suddetti soggetti solo nel caso in cui il partito o il movimento politico a cui facciano riferimento abbia ottenuto almeno un rappresentante eletto al Senato o alla Camera, nonché a coloro che in un partito politico assumono il ruolo, comunque denominato, di responsabile o rappresentante nazionale, di componente dell'organo di direzione politica nazionale e di presidente di organi nazionali deliberativi o di garanzia⁵⁰¹.

Nel caso in cui il tesoriere o gli altri soggetti suddetti non ricoprano una delle cariche di cui all' art. 1 della stessa legge n. 441 del 1982 (membro del Senato o della Camera o del Parlamento europeo; membro del Governo; consigliere regionale o componente della giunta regionale; consigliere provinciale o componente della

⁴⁹⁹ L'art. 14-*bis*, comma 1, del d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014, prevede infatti che all'art. 12, comma 1, della legge 515 del 1993 siano sostituite le parole «ai Presidenti delle rispettive Camere, entro quarantacinque giorni dall'insediamento, per il successivo invio alla Corte dei Conti» con quelle «alla Corte dei Conti, entro quarantacinque giorni dall'insediamento delle rispettive Camere».

⁵⁰⁰ L'art. 14-*bis*, comma 2, del d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014, prevede infatti che all'art. 13, comma 7, della legge n. 96 del 2012 alle parole «la sezione regionale di controllo» siano premesse «il collegio istituito presso».

⁵⁰¹ Art. 15, comma 1, d.l. n. 149 del 2013, come modificato dalla legge n. 13 del 2014, che al capoverso Art. 12, comma 1, ha aggiunto in fine le parole «nonché a coloro che in un partito politico assumono il ruolo, comunque denominato, di responsabile o rappresentante nazionale, di componente dell'organo di direzione politica nazionale, di presidente di organi nazionali deliberativi o di garanzia».

giunta provinciale; consigliere di Comuni capoluogo di provincia ovvero con popolazione superiore ai 15.000 abitanti), presso l'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica sono depositate, per tutta la durata della legislatura in cui il partito o il movimento politico abbia ottenuto eletti, le dichiarazioni di cui ai numeri 1) e 2) dell'art. 2, comma 1, della medesima legge. Deve pertanto essere depositata, oltre alla copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche, una dichiarazione concernente: i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società e l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società⁵⁰².

Le altre disposizioni transitorie e finali

L'art. 13-*bis* del decreto-legge n. 149 del 2013 attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la tutela in giudizio delle controversie relative all'applicazione del decreto-legge stesso. Restano tuttavia di competenza del giudice ordinario le controversie concernenti l'applicazione delle sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 8, comma 8⁵⁰³. In relazione alle controversie attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo è prevista inoltre l'applicazione del rito abbreviato disciplinato dall'art. 119 del c.d. Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), caratterizzato da un dimezzamento dei termini processuali⁵⁰⁴.

In materia processuale interviene inoltre l'art. 17-*bis* (anch'esso aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014), che attribuisce all'Avvocatura dello Stato la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. A tal fine si applica, in quanto compatibile, la disciplina vigente relativa all'Avvocatura, di cui al r.d. n. 1611 del 1933.

Infine l'art. 16 estende ai partiti politici, purché iscritti al registro nazionale di cui all'art.4, la normativa in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e di contratti di solidarietà. In particolare è previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ai partiti e

⁵⁰² Art. 15, comma 2, d.l. n. 149 del 2013.

⁵⁰³ Art. 13-*bis*, comma 1, d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014.

⁵⁰⁴ Art. 13-*bis*, comma 2, d.l. n. 149 del 2013, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 13 del 2014.

ai movimenti politici e alle loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali (a prescindere dal numero dei dipendenti) siano estese le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi, nonché la disciplina in materia di contratti di solidarietà di cui al d.l. n. 726 del 1984, convertito con modificazioni dalla legge n. 863 del 1984⁵⁰⁵. A tal fine è autorizzata la spesa di 15 milioni di euro per l'anno 2014, di 8,5 milioni di euro per l'anno 2015 e di 11,25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016, a cui si provvede con l'utilizzo di quota parte dei risparmi conseguenti alla progressiva riduzione del finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici, così come graduata dall'art. 14, commi 1, lett. b), e 2 del provvedimento in oggetto⁵⁰⁶. Le modalità attuative di tali disposizioni sono disciplinate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ Art. 16, comma 1, d.l. n. 149 del 2013, come sostituito dalla legge n. 13 del 2014, che ha in particolare esteso le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi, nonché la disciplina in materia di contratti di solidarietà «ai partiti e ai movimenti politici di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni, e alle loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, a prescindere dal numero dei dipendenti», eliminando il riferimento ai soli i partiti e ai movimenti politici iscritti nel registro nazionale di cui all'art. 4, comma 2 del decreto oggetto di esame. Per una sintesi della disciplina del trattamento di integrazione salariale (legge n. 223 del 1991) e dei contratti di solidarietà: Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto dei partiti politici D.L. 149/2013 - A.C. 2096*, Scheda di lettura n. 118, 18 febbraio 2014, p. 64.

⁵⁰⁶ Art. 16, comma 2, d.l. n. 149 del 2013.

⁵⁰⁷ Art. 16, comma 3, d.l. n. 149 del 2013, che aggiunge che tale decreto attuativo debba essere adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto. Tale termine è scaduto quindi il 29 gennaio 2014, ma il decreto attuativo non risulta ancora emanato.

II FINANZIAMENTO dei PARTITI in FRANCIA, GERMANIA, SPAGNA e REGNO UNITO

1. Il finanziamento dei partiti politici in Francia

In Francia il sistema di finanziamento della politica si è formato in tempi relativamente recenti a partire dalla legge organica e dalla legge ordinaria n. 88-227 dell'11 marzo 1988, relative alla trasparenza finanziaria della vita politica, ed è stato poi riformato più volte in particolare nella prima metà degli anni Novanta. La legislazione vigente contiene in particolare un complesso di norme che si articola in tre ambiti distinti: la disciplina del finanziamento (pubblico e privato) dei partiti e dei gruppi politici; la disciplina e il finanziamento (pubblico e privato) delle campagne elettorali; la trasparenza patrimoniale degli eletti. A partire dalle due leggi del 1988 la disciplina del finanziamento della politica si è infatti progressivamente perfezionata sulla base di alcuni concetti-chiave: il riconoscimento di uno *status* giuridico per i partiti politici, a cui la Costituzione affida in particolare i compiti di contribuire all'espressione del voto e di promuovere la parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive¹; l'adozione di un finanziamento pubblico diretto dei partiti; il

¹ La Costituzione della V Repubblica francese ha riconosciuto il ruolo dei partiti all'art. 4, in cui si afferma che: i partiti e i gruppi politici concorrono all'espressione del voto, si formano ed esercitano la loro attività liberamente e devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia (comma 1); essi contribuiscono all'attuazione del principio enunciato al secondo comma dell'art. 1, alle condizioni stabilite dalla legge (comma 2); la legge garantisce le espressioni pluraliste delle opinioni e l'equa partecipazione dei partiti e gruppi politici alla vita democratica della Nazione (comma 3).

Il testo originario del 1958 si componeva soltanto del primo comma, con il richiamo al principio di sovranità nazionale (art. 1) e al principio democratico (art. 3). Il secondo comma, che rinvia a sua volta al secondo comma dell'art. 1 («La legge promuove l'uguaglianza di accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive, nonché alle responsabilità professionali e sociali») è stato aggiunto infatti dalla legge costituzionale 99-569 dell'8 luglio del 1999 (*relative à*

rimborso statale delle spese sostenute in occasione delle diverse elezioni; la limitazione alle spese elettorali al fine di garantire una maggiore uguaglianza tra tutti i cittadini; la previsione di una serie di garanzie di trasparenza relative alle risorse dei partiti e dei candidati, al fine di evitare che il finanziamento occulto e la pressione da poteri finanziari possa comprometterne l'indipendenza; l'istituzione di una autorità amministrativa indipendente (la *Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques*, Cnccfp), a cui è affidato il compito di verificare i rendiconti delle campagne elettorali e i bilanci dei partiti; la previsione di sanzioni penali, pecuniarie e anche di sanzioni che possono comportare la ineleggibilità o la decadenza dalla carica elettiva; gli obblighi di trasparenza patrimoniale per i candidati alle elezioni presidenziali (che devono dichiarare la propria situazione davanti al Consiglio costituzionale), nonché per Ministri, parlamentari e titolari di altre cariche elettive (che devono presentare una dichiarazione a un'altra autorità indipendente appositamente istituita, la *Commission pour la transparence financière de la vie politique*, Ctfvp, ora *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, Hatvp)².

Tra le norme più importanti che sono successivamente intervenute in materia si possono infatti ricordare: la legge n. 90-55 del 15 gennaio 1990 (*relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*); la legge n. 93-122 del 29 gennaio 1993 (*relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*); la legge n. 95-65 del 19 gennaio 1995 (*relative au financement de la vie politique*); la legge organica 95-72 del 20 gennaio 1995 (*relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République*); la legge 95-126 dell'8 febbraio 1995 (*relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions*); la legge 96-62 del 29 gennaio 1996 (*prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire*

l'égalité entre les femmes et les hommes). Il terzo comma è stato infine aggiunto dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 (*de modernisation des institutions de la Ve République*), che ha inoltre trasferito dall'art. 3, ultimo comma, all'art. 1, comma 2, la citata disposizione sull'«uguaglianza di accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive», aggiungendo anche il riferimento anche alle «responsabilità professionali e sociali»

² *Le financement de la vie politique*, in http://www.senat.fr/role/fiche/financ_vie_pol.html

ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire); la legge 2000-493 del 6 giugno 2000 (*tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*); la legge 2000-643 del 10 luglio 2000 (*relative à l'élection des sénateurs*); la legge organica 2001-100 del 5 febbraio 2001 (*modifiant la loi no 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*); la legge 2003-327 dell'11 aprile 2003 (*relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*) e l'ordinanza 8 dicembre 2003 (*portant simplifications administratives en matière électorale*); la legge organica 2006-404 del 5 aprile 2006 (*relative à l'élection du Président de la République*); la legge n. 2009-526 del 12 maggio 2009 (*de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*); la legge n. 2011-412 del 14 aprile 2011 (*portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique*); la legge organica n. 2013-907 dell'11 ottobre 2013 (*relative à la transparence de la vie publique*).

1.1. La disciplina del finanziamento pubblico

Il finanziamento pubblico dei partiti politici francesi è a carico del bilancio dello Stato e l'entità massima della sua erogazione è stabilita annualmente dalla legge finanziaria, sulla base delle proposte presentate congiuntamente al Governo dagli Uffici di Presidenza dell'Assemblea nazionale e del Senato. L'ammontare degli stanziamenti di pagamento (*crédits de paiement*) individuato dalla legge finanziaria è ripartito in due frazioni eguali. La prima è destinata ai partiti politici in funzione dei voti ottenuti in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale, mentre la seconda in funzione della loro rappresentanza parlamentare³.

Requisito per l'accesso alla prima frazione del contributo è che il partito abbia presentato in almeno 50 circoscrizioni candidati che abbiano ottenuto almeno l'1 per cento dei voti espressi in esse. In tal caso i candidati, all'atto della candidatura, devono indicare il partito

³ Art. 8 della legge n. 88-227, modificato dalla legge n. 90-55 del 15 gennaio 1990. La legge nel testo originario del 1988 prevedeva infatti solo un finanziamento pubblico attribuito ai partiti in proporzione al numero dei rispettivi parlamentari.

politico al quale si collegano e il finanziamento viene erogato in proporzione ai voti ottenuti al primo turno delle suddette elezioni. Il requisito della presentazione in 50 circoscrizioni non si applica tuttavia ai partiti che abbiano presentato candidati solo in uno o più dipartimenti d'oltremare. Per questi partiti la soglia è infatti rappresentata dall'1 per cento dei voti nell'insieme delle circoscrizioni in cui abbiano presentato propri candidati⁴.

Accedono invece alla ripartizione della seconda frazione, destinata ai partiti politici in funzione della loro rappresentanza parlamentare, i partiti aventi gli stessi requisiti previsti per la ripartizione della prima frazione che siano riusciti ad ottenere degli eletti all'Assemblea nazionale o al Senato. A tal fine ogni parlamentare, nel corso del mese di novembre, comunica all'Ufficio di Presidenza della propria Assemblea a quale partito è collegato. In base alle dichiarazioni effettuate da ogni parlamentare, gli Uffici di Presidenza delle Assemblee, entro il 31 dicembre di ogni anno, comunicano al Primo Ministro la ripartizione dei parlamentari fra i tra i partiti e i gruppi politici⁵.

Con riferimento alla prima frazione sono inoltre previste sanzioni finanziarie per i partiti che non garantiscano tra i loro candidati alle elezioni legislative un'adeguata rappresentatività femminile. Con le modifiche introdotte alla legge n. 88-227 dalla legge n. 2000-493 è stato infatti stabilito che siano applicabili decurtazioni sulla prima frazione del finanziamento pubblico quando la differenza per un partito tra il numero di candidati di ciascun sesso collegati ad esso sia superiore al 2 per cento del numero totale dei suoi candidati. L'ammontare della prima frazione è in tal caso diminuito di una percentuale uguale ai tre quarti di questa differenza rapportata al

⁴ Art. 9 legge n. 88-227, da ultimo modificato dall'art. 14 della legge n. 2013-907 dell'11 ottobre 2013 (*relative à la transparence de la vie publique*). Nel testo di legge originario tale prima frazione era attribuita, in proporzione al numero dei voti ottenuti al primo turno, ai partiti che si fossero presentati in almeno 75 circoscrizioni. Tuttavia nella ripartizione proporzionale in base ai voti si sarebbe dovuto tenere conto soltanto delle circoscrizioni nelle quali i candidati del partito avessero ottenuto almeno il 5 per cento dei voti. Tale percentuale fu dichiarata incostituzionale dal Consiglio costituzionale (*Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990*) che la ritenne troppo elevata in ordine alla necessità di far accedere al finanziamento anche realtà politiche emergenti o minoritarie. La legge n. 93-122 ridusse inoltre il numero delle circoscrizioni a 50; mentre la soglia minima dell'1 per cento dei voti venne introdotta dalla legge n. 2003-327 per mettere un freno al fenomeno della moltiplicazione delle candidature.

⁵ Art. 9 legge n. 88-227.

numero totale di candidati⁶.

Lo stanziamento per il contributo statale annuale ai partiti politici, indicato nelle leggi finanziarie, è rimasto invariato dal 1995 al 2003 a circa 80,3 milioni di euro. Dal 2003 al 2012 si registra invece una diminuzione a circa 76 milioni di euro. Tuttavia l'ammontare effettivo di tale contributo tra il 2003 e il 2007 è stato di circa 73,2 milioni di euro, poiché ogni anno circa 7 milioni di euro non sono stati versati ai partiti a causa delle sanzioni inflitte per il mancato rispetto dell'obbligo della parità tra i sessi nelle candidature⁷.

Il finanziamento pubblico è inoltre previsto, secondo le norme contenute nel *Code électoral* (libro I, titolo I, capitolo Vbis, *Financement et plafonnement des dépenses électorales*, articoli da L52-4 a L52-18), nella forma dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai candidati alle elezioni legislative nazionali, nonché alle elezioni nei cantoni e nei municipi con più di 9.000 abitanti (art. 52-4). Questo tipo di rimborso è attribuito anche: per le elezioni del Presidente della Repubblica, dall'art. 3 della legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 (*relative à l'élection du Président de la République*); per le elezioni dei rappresentanti al Parlamento europeo, dall'art. 2 della legge n. 77-729 del 7 luglio 1977 (*relative à l'élection des représentants au Parlement européen*); per l'elezione del Senato, dall'art. L308-1 del *Code électoral*, che rende applicabile alle elezioni senatoriali le disposizioni contenute nel libro I, titolo I, capitolo Vbis dello stesso.

I candidati a tutte le diverse elezioni sono soggetti al rispetto di limiti di spesa (*plafond des dépenses électorales*) fissati: per le elezioni dei componenti dell'Assemblea nazionale, a 38.000 euro per candidato (da maggioreare di 0,15 euro per ogni abitante della circoscrizione

⁶ Art. 9-1 legge n. 88-227, come da ultimo modificato dal'art. 80 della legge n. 2009-256 del 12 maggio 2009 (*de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*) ai sensi del quale: «Quando, per un partito o gruppo politico, la differenza tra il numero di candidati di ciascun sesso collegato a questo partito o a questo gruppo, in occasione delle ultime elezioni legislative, conformemente al comma 5 dell'articolo 9, supera il 2% del numero totale di candidati, l'ammontare della prima frazione, che gli è accordata ai sensi degli articoli 8 e 9, è diminuito di una percentuale uguale ai tre quarti di questo scarto, rapportato al numero totale dei candidati. Tale diminuzione non è applicabile ai partiti o ai gruppi politici che abbiano presentato candidati esclusivamente nei territori d'oltremare qualora lo scarto tra i candidati di ciascun sesso non sia superiore a 1».

⁷ Camera dei deputati - XVII Legislatura. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, Materiali di legislazione comparata n. 2, 2 giugno 2013.

elettorale)⁸; per la elezioni presidenziali, a 13,7 milioni di euro per i candidati presenti soltanto al primo turno e a 18,3 milioni di euro per i candidati presenti anche al ballottaggio⁹; per le elezioni europee, a 1.150.000 euro per lista¹⁰ (limite maggiorato di un coefficiente moltiplicatore di 1,10)¹¹.

Una volta individuato il limite di spesa ha inizio la procedura per l'assegnazione dei rimborsi elettorali. Il rimborso forfettario delle spese di campagna elettorale intesa nella sua generalità spetta infatti ai soli candidati che abbiano ottenuto almeno il 5 per cento dei suffragi nel primo turno elettorale (il 3 per cento alle europee) e siano in regola con le disposizioni di legge in materia di dichiarazione delle spese elettorali. Tale rimborso è pari al 47,5 per cento del limite di spesa fissato per ciascun candidato, ma non può in ogni caso superare l'ammontare delle spese effettivamente sostenute dallo stesso, secondo quanto riportato nella dichiarazione che ha presentato¹². Per quanto riguarda invece l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica è stabilito che, a seguito della presentazione delle liste di candidati, lo Stato versi a ciascun candidato 153.000 euro a titolo di acconto sul futuro rimborso delle spese per la campagna elettorale. Tale rimborso sarà pari al 47,5 per cento o al 4,75 per cento del limite di spesa fissato per ciascun candidato, a seconda che il candidato abbia rispettivamente ottenuto più o meno del 5 per cento

⁸ Art. L52-11 *Code électoral*, che contiene anche una tabella relativa alle elezioni dei municipali, generali e regionali, il cui tetto di spesa è determinato «in funzione del numero degli abitanti della circoscrizione di elezione».

A partire dalle elezioni del 2002 tale limite è ulteriormente maggiorato di un coefficiente moltiplicatore (attualmente fissato a 1,23), ai sensi dell'art. 1 decreto n. 2009-173 del 30 dicembre 2009 (*portant majoration du plafond des dépenses électorales*). Inoltre l'art. 1 decreto n. 2008-1300 del 10 dicembre 2008 (*portant majoration du plafond des dépenses électorales pour l'élection des députés*) prescrive che «l'ammontare del *plafond* delle spese elettorali per l'elezione dei deputati nei dipartimenti e nella collettività territoriale di Saint-Pierre-et-Miquelon è moltiplicato per il coefficiente 1,26».

⁹ Art. 3, comma II, legge 62-1292.

¹⁰ Art. 19-1 legge 77-729.

¹¹ Art. 1 decreto n. 2009-370 del 1° aprile 2009 (*portant majoration du plafond des dépenses électorales*).

¹² Art. L52-11-1 *Code électoral*, come modificato dall'art. 112 della legge 2011-1977 del 28 dicembre 2011 (*de finances pour 2012*), che ha modificato la regola secondo cui il rimborso forfettario avrebbe dovuto essere pari alla metà del limite di spesa fissato per ciascun candidato. Quest'ultima legge, inoltre, oltre a ridurre del 5 per cento l'ammontare massimo del rimborso rispetto al corrispondente tetto di spesa, ha congelato la rivalutazione dei tetti di spesa fino al ritorno all'equilibrio delle finanza pubblica.

dei voti complessivamente espressi al primo turno¹³.

Al rimborso forfettario va inoltre aggiunto un rimborso delle spese connesse alla campagna ufficiale, cioè alla campagna che si sostanzia nell'uso di una certa tipologia tipica di mezzi di propaganda, che possono ottenere i candidati, previo deposito dei rendiconti, nel caso in cui abbiano ottenuto almeno il 5 per cento dei suffragi per le elezioni legislative¹⁴.

1.2. *La disciplina del finanziamento privato*

Le modalità e i limiti entro i quali è ammesso il finanziamento privato dei partiti politici sono stabiliti dagli artt. 11 e seguenti della legge n. 88-227, come da ultimo modificata dalla legge organica n. 2013-907 dell' 11 ottobre 2013 (*relative à la transparence de la vie publique*).

Innanzitutto è disposto che i partiti politici possano raccogliere fondi e contributi per il finanziamento della loro attività esclusivamente per il tramite di un mandatario, che può essere sia una associazione di finanziamento, sia una persona¹⁵. Le associazioni di finanziamento devono ricevere l'approvazione della *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, subordinata alla condizione che l'associazione abbia quale unico scopo sociale quello del reperimento dei fondi necessari per il finanziamento di un partito politico e che nel suo statuto sia definita la circoscrizione territoriale all'interno della quale essa intende svolgere la propria attività¹⁶. Il mandatario, sia esso associazione o persona fisica, è tenuto

¹³ Art. 3, comma V, legge n. 62-1292, come da ultimo modificato dalla legge organica 2012-272 del 28 febbraio 2012 (*relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle*) che, oltre ad aver ridotto i rimborsi elettorali anche per le presidenziali (il rimborso era pari al 50 per cento o al 5 per cento del limite di spesa fissato per ciascun candidato, a seconda che il candidato avesse rispettivamente ottenuto più o meno del 5 per cento dei voti), ha previsto il congelamento della rivalutazione del tetto alle spese elettorali.

¹⁴ L'art. L167 *Code électoral* prevede infatti che siano rimborsati «*le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage*». Il rimborso delle spese di propaganda a carico dello Stato è inoltre previsto da: l'art. L216, per l'elezione dei consiglieri generali; l'art. L242, per l'elezione dei consiglieri municipali; l'art. L308, per l'elezione dei senatori; l'art. L355 per l'elezione dei consiglieri regionali; l'art. 18 della legge n. 77-729 per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo (in questo caso, se i candidati abbiano ottenuto almeno il 3 per cento dei voti).

¹⁵ Art. 11 legge n. 88-227, come da ultimo modificato dall'art. 13 della legge n. 90-55.

¹⁶ Art. 11-1 legge n. 88-227, come da ultimo modificato dall'art. 14 della

ad aprire un conto bancario o postale unico su cui depositare tutti i fondi ricevuti in vista del finanziamento di un partito politico¹⁷.

Le donazioni a partiti politici possono essere effettuate solo da persone fisiche. A partire dalla legge n. 95-65 le persone giuridiche (ad eccezione dei partiti o dei gruppi politici stessi) «*ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués*»¹⁸. Sono espressamente vietate anche le donazioni da Stati esteri e da persone giuridiche di diritto estero¹⁹.

Anche per le persone fisiche sono però previsti dei limiti. Le donazioni (*dons*) e le quote di iscrizione (*cotisations*) effettuate a favore di uno o più partiti politici non possono infatti eccedere la cifra di 7.500 euro all'anno²⁰. Nel calcolo di tale limite non devono tuttavia essere prese in considerazione le quote di iscrizione dei titolari di cariche elettive nazionali o locali²¹. Le donazioni superiori a 150 euro devono avvenire mediante assegno, bonifico o carta di credito²². Il

legge n. 95-65.

¹⁷ Art. 11-2, legge n. 88-227, come da ultimo modificato dall'art. 15 della legge n. 95-65. La figura del mandatario è inoltre disciplinata dagli artt. da L52-4 a art. 52-7, dall'art. L52-9 e dall'art. L52-10 del *Code électoral*.

¹⁸ Art. 11-4, comma 2, legge n. 88-227. Analogo divieto è previsto per i candidati alle elezioni dall'art. L52-8, comma 2, *Code électoral*.

¹⁹ Art. 11-4, comma 6, legge n. 88-227 e art. L52-8, comma 5, *Code électoral*.

²⁰ Art. 11-4, comma 1, legge n. 88-227, come modificato dall'art. 15 legge n. 2013-907, che ha cambiato la regola ai sensi della quale tale limite fosse riferito solo ai finanziamenti che una persona fisica versasse ad un medesimo partito. Tale modifica è stata introdotta soprattutto al fine di eliminare il fenomeno di donazioni effettuate a favore di più *partis de poche* (micro-partiti) collegati al medesimo partito politico, che poi versavano i fondi acquisiti proprio a tale partito principale. M. GRASSO, *La Francia dei patis de poche*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, p. 52-55. Occorre inoltre evidenziare che si era tentato di introdurre la stessa regola, ora prevista dall'art. 11-4, comma 1, nel dicembre 2012, inserendola nella legge finanziaria del 2013, al fine di ridurre a 7.500 euro il limite massimo delle donazioni aventi diritto alla riduzione d'imposta. Tuttavia il Consiglio costituzionale aveva dichiarato tale disposizione non conforme alla Costituzione per estraneità della materia (*Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012*).

Per quanto riguarda invece le donazioni effettuate a favore di uno o più candidati alle stesse elezioni, l'art. L52-8, comma 1, *Code électoral* prevede che non possano eccedere la cifra di 4.600 euro.

²¹ Art. 11-4, comma 2, legge n. 88-227, come modificato dall'art. 15 legge n. 2013-907.

²² Art. 11-4, comma 5, legge n. 88-227 e art. L52-8, comma 3, *Code électoral*.

mandatario rilascia una ricevuta al donatore nella quale è possibile, secondo particolari modalità, non menzionare la denominazione del partito o del gruppo politico beneficiario per le donazioni di importo pari o inferiore a 3000 euro²³. La sanzione prevista per chi abbia effettuato donazioni a favore di più partiti politici in violazione della legge è l'ammenda di 3.750 euro e un anno di detenzione, o una di tali due pene. Tale sanzione si applica anche al partito beneficiario delle donazioni nel caso in cui le stesse siano state effettuate da una persona fisica in favore di quel solo partito, in violazione della legge²⁴.

Le donazioni effettuate a beneficio dei partiti e dei gruppi politici nonché le quote di iscrizione agli stessi, sono fiscalmente deducibili per una percentuale del loro importo totale. La legge accorda un vantaggio fiscale del 66 per cento del loro ammontare e nel limite massimo del 20 per cento del reddito imponibile per i versamenti degli iscritti e le donazioni al mandatario di un partito. Tuttavia, dopo la modifica di cui all'art. 119 della legge n. 2011-1978 del 28 dicembre 2011 (*de finances rectificative pour 2011*), solo le donazioni e le *cotisations* non superiori a 15.000 euro l'anno hanno diritto alla riduzione dell'imposta sul reddito²⁵.

1.3. La disciplina dei controlli

I partiti e i movimenti politici beneficiari del finanziamento pubblico non sono sottoposti al controllo della Corte dei Conti²⁶. In ogni caso la legge obbliga i partiti e movimenti che beneficino di finanziamenti sia pubblici che privati a tenere una contabilità, in cui devono essere esposti sia il rendiconto del partito, sia i rendiconti degli enti, società o imprese dei quali il partito detenga la metà del capitale o nei quali abbia dei rappresentanti nel consiglio di amministrazione o

²³ Art. L52-10 *Code électoral* e art. 11-4, comma 4, legge n. 88-227, come modificato dall'art. 15 legge n. 2013-907, che ha tuttavia aggiunto che il partito o gruppo politico beneficiario comunichi ogni anno alla *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* l'elenco delle persone che hanno versato annualmente loro donazioni o contributi.

²⁴ Art. L52-10 *Code électoral* e art. 11-4, comma 5, legge n. 88-227, come modificato dall'art. 15 legge n. 2013-907. La sanzione dell'ammenda di 3.750 euro e un anno di detenzione, o una di tali due pene, è inoltre prevista dall'art. L113-1, comma 1, nn. 1 e 2, *Code électoral* nel caso di donazioni effettuate a favore di candidati alle elezioni, nei confronti di chi abbia accettato e di chi abbia effettuato donazioni in violazione della legge.

²⁵ Art. 200, comma 3, *Code général des impôts*.

²⁶ Lo afferma espressamente, derogando così a una norma generale, l'art. 10, comma 2, della legge n. 88-227.

comunque eserciti un potere preponderante di decisione o gestione. I rendiconti devono essere certificati da due revisori dei conti e devono essere depositati, entro il primo semestre dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'esercizio, presso la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, che ne assicura una pubblicazione sommaria sul *Journal officiel* della Repubblica francese. Qualora la Commissione nazionale accerti la violazione di uno degli obblighi previsti dalla legge, il partito perde il diritto ad ottenere il finanziamento pubblico per l'anno successivo e le donazioni e le quote di iscrizione versate a suo favore non potranno godere, ancora per l'anno successivo, della riduzione dell'imposta su reddito di cui all'art. 200, comma 3, *Code général des impôts*²⁷.

Ulteriori controlli e le relative sanzioni sono previsti in ordine alle campagne elettorali e concernono sia la contabilità tenuta dai candidati che il rispetto dei limiti di spesa (secondo le disposizioni contenute nel *Code électoral*). Ogni candidato (per qualsiasi elezione) deve tenere un *compte de campagne* che indichi tutte le entrate, secondo la loro provenienza, e tutte le spese, secondo la loro natura, imputabili alla campagna elettorale, effettuate nel corso dell'anno precedente le elezioni e fino al deposito del *compte de campagne* stesso. Il rendiconto relativo alla campagna elettorale deve essere in pareggio o in attivo e non può «*ne peut présenter un déficit*»²⁸.

Il rendiconto e i suoi allegati, accompagnati da prove a sostegno delle entrate, dalle fatture e da ogni altro documento atto a dimostrare l'importo delle spese sostenute dal candidato o per suo conto, deve essere certificato da un esperto contabile e presentato alla *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*²⁹

²⁷ Art. 11-7 legge n. 88-227, come modificato dall'art. 17 della legge n. 2013-907, che ha aggiunto la previsione per cui, nel caso di accertata violazione della legge, «*les dons et cotisations à son profit ne peuvent, à compter de l'année suivante, ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts*». La legge del 2013 ha inoltre aggiunto all'art. 11-7, il comma 3, ai sensi del quale: «*La commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle*».

²⁸ Art. L52-12, comma 1, *Code électoral*.

²⁹ La Commissione nazionale, istituita dall'art. L52-14 del *Code électoral*, è l'organo di controllo dei conti della campagna per tutte le elezioni (comprese quelle presidenziali, dopo la legge organica del 5 aprile 2006) cui spetta verificare i rendiconti dei partiti e delle campagne elettorali. Essa è composta da nove membri nominati per cinque anni e scelti fra i membri in servizio o onorari della Corte dei Conti, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, designati rispettivamente su proposta del Primo Presidente della Corte dei Conti, del Primo Presidente della Corte

entro le ore diciotto del decimo venerdì successivo al primo turno di votazione³⁰. La Commissione nazionale, che provvede a pubblicare i rendiconti in forma semplificata, si pronuncia entro sei mesi dal loro deposito³¹. La stessa infatti approva, o previo contraddittorio, respinge o riforma i rendiconti relativi alla campagna elettorale. Se approva il rendiconto procede al rimborso forfettario determinandone l'importo³². Se invece il rendiconto non è stato presentato nei termini, se sia stato respinto o in caso di superamento del limite delle spese elettorali, la Commissione «*saisit le juge de l'élection*» (Consiglio costituzionale per le elezioni presidenziali e legislative)³³. In particolare, nei casi in cui il superamento di tale limite sia stato accertato con una decisione definitiva, la Commissione fissa una somma pari all'ammontare per il quale ha superato il limite che il candidato è tenuto a versare al Tesoro pubblico³⁴.

Inoltre, in caso di violazioni concernenti l'obbligo di deposito del rendiconto, il limite delle spese e la regolarità dei conti, possono essere applicate sanzioni elettorali e penali. In questi casi il Consiglio costituzionale può infatti comminare nei confronti del candidato (a qualsiasi elezione, escluse le presidenziali)³⁵ la sanzione dell'ineleggibilità per una durata massima di tre anni. A carico del candidato nella circoscrizione uninominale o del capolista in caso di sistema proporzionale, che abbia superato i limiti di spesa o violato le

di Cassazione e del vicepresidente del Consiglio di Stato.

³⁰ Art. L52-12, comma 2, *Code électoral*, che aggiunge che la presentazione del rendiconto non sia necessaria quando in esso non siano registrate né entrate né spese, o quando il candidato abbia ottenuto meno dell'1 per cento dei voti e non abbia ricevuto donazioni da parte di privati.

³¹ Art. L52-12, comma 4, e art L52-15, comma 2, *Code électoral*.

³² Ad esempio: per le elezioni al Parlamento europeo del 2009, a fronte di spese elettorali dichiarate dai 160 candidati capolista per 33.011.746 euro, il rimborso forfettario dello Stato è stato di circa 27,46 milioni di euro (CNCCFP, *12ème Rapport d'activité*); per le elezioni regionali del 2010, a fronte di 52,42 milioni di euro di spese elettorali dichiarate dai candidati, il rimborso forfettario è stato di 36,61 milioni di euro (CNCCFP, *13ème Rapport d'activité*); per le elezioni cantonali del 2011, alle quali si sono presentati 7.152 candidati con spese elettorali dichiarate per 36,62 milioni di euro, il rimborso forfettario dello Stato è stato di circa 26,83 milioni di euro (CNCCFP, *14ème Rapport d'activité*).

³³ Art. 52-15, commi 1 e 3, *Code électoral*. Relativamente alle elezioni presidenziali, l'art. 3, comma III, legge n. 62-1292 prevede inoltre che contro le decisioni della Commissioni sia ammessa la possibilità di ricorrere davanti al Consiglio costituzionale.

³⁴ Art. 52-15, comma 6, *Code électoral*.

³⁵ Art. L118-3, inserito tra le “*Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux*” (titolo I libro I) e art. LO136-1, inserito tra le “*Dispositions spéciales à l'élection des députés*” (titolo II libro I).

disposizioni sulla contabilità elettorale, l'autorità giudiziaria può anche infliggere un'ammenda di 3.750 euro unitamente alla detenzione fino ad un anno, o alternativamente una delle due pene³⁶.

Infine, ancora in tema di controlli, occorre segnalare le novità introdotte con la legge organica n. 2013-907 dell'11 ottobre 2013 (*relative à la transparence de la vie publique*) che in particolare hanno: esteso l'obbligo di dichiarare i propri interessi a tutti i principali responsabili della sfera pubblica (membri del governo, parlamentari e numerosi rappresentanti locali); garantito maggiori misure di protezione ai cittadini che segnalano situazioni di conflitto di interessi; reso possibile consultare le dichiarazioni patrimoniali dei parlamentari e dei Ministri³⁷. A tali scopi è stata istituita l'*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, un'autorità amministrativa indipendente composta da nove membri in carica per sei anni, non rieleggibili³⁸. I responsabili pubblici soggetti all'obbligo di dichiarare la propria situazione patrimoniale e i propri interessi devono infatti trasmettere tali dichiarazioni a questa Autorità, la quale è tenuta a verificarne l'eshaustività e la veridicità, avvalendosi in particolare della collaborazione dell'amministrazione fiscale, e può eventualmente richiedere ai dichiaranti qualsiasi documento o spiegazione utile, oltre ad interpellare chiunque ritenga necessario. La mancata trasmissione degli elementi necessari all'esercizio della sua missione è penalmente sanzionabile. Inoltre, in caso di situazioni che possano costituire un conflitto di interessi, l'Alta Autorità può emettere un'ingiunzione (il cui mancato rispetto espone a sanzioni penali) nei confronti delle persone coinvolte affinché vi mettano fine. Le altre funzioni di questa

³⁶ Art. L113-1, comma 1, nn. 3 e 4 *Code électoral*.

³⁷ Artt. da LO135-1 a LO135-3 *Code électoral* come modificati dalla legge organica n. 2013-907, che ha inoltre aggiunto gli artt. da LO135-4 a LO135-6. Prima delle modifiche apportate da tale legge, mentre le dichiarazioni degli eletti all'Assemblea nazionale erano disciplinate dagli artt. LO135-1 e 2, le dichiarazioni dei membri del governo e dei titolari di altre cariche elettive dal titolo primo della legge 88-227 (ora espressamente abrogato dalla stessa legge 2013).

Le dichiarazioni dei candidati alle elezioni presidenziali continuano invece ad essere disciplinate dall'art. 3, comma 4, della legge n. 62-1292 (ai sensi del quale debbono essere presentate al Consiglio costituzionale a pena di nullità della candidatura), il quale rimanda allo stesso art. LO135-1 e prevede la loro trasmissione all'*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*.

³⁸ Questa autorità ha sostituito la *Commission pour la transparence financière e la vie politique*, un'autorità indipendente di controllo istituita dall'art. 3 della legge 88-227, preposta al controllo delle dichiarazioni patrimoniali degli eletti, formata da tre membri di diritto (il vicepresidente del Consiglio di Stato, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, il Primo Presidente della Corte dei Conti) e da quattro Presidenti di sezione per ciascuno dei tre organi giurisdizionali.

autorità sono in particolare quelle di: controllare che non vi siano variazioni anormali del patrimonio durante il mandato o le funzioni esercitate; pronunciarsi su coloro che, cessate le funzioni governative o esecutive locali, intendano svolgere un'attività liberale o retribuita nel settore di concorrenza; fornire dei pareri confidenziali sulle questioni deontologiche relative allo svolgimento del mandato o delle funzioni degli individui soggetti agli obblighi dichiarativi, qualora espressamente richiesto dagli stessi; emettere delle pubbliche raccomandazioni³⁹.

2. Il finanziamento dei partiti politici in Germania

L'attuale sistema tedesco di finanziamento pubblico dei partiti è il frutto di un serrato confronto che si è sviluppato in oltre cinquant'anni, fra legislatore parlamentare e giudice costituzionale⁴⁰.

Le prime pronunce del Tribunale costituzionale federale in materia risalgono agli anni Cinquanta, dopo che fu introdotta la possibilità, in caso di donazioni ai partiti, di detrarre, entro i limiti stabiliti con un calcolo percentuale sulle entrate annue, l'importo delle contribuzioni dall'imponibile fiscale. La Corte si pronunciò su tale previsione nel 1957 dichiarandola incompatibile con il combinato disposto degli artt. 3, comma 1⁴¹ e 21, comma 1⁴², della Legge fondamentale del 1949 (*Grundgesetz*) in quanto lesiva del principio delle pari opportunità tra partiti nella competizione politica⁴³. Condizione necessaria affinché il donatore potesse usufruire della deducibilità fiscale era infatti che le donazioni fossero effettuate a

³⁹ <http://www.france.fr/it/istituzioni-e-valori/lalta-autorita-la-trasparenza-della-vita-pubblica>

⁴⁰ Camera dei deputati - XVII Legislatura. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, Materiali di legislazione comparata n. 2, 2 giugno 2013.

⁴¹ L'art. 3, comma 3, GG sancisce il principio di eguaglianza di fronte alla legge di tutti gli esseri umani.

⁴² L'art. 21, comma 1, GG afferma che: «I partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell'origine e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro patrimoni». La Legge fondamentale tedesca del 1949 è infatti una delle pochissime Costituzioni che, oltre a regolare i partiti politici (assicurando il principio democratico relativamente al loro ordinamento interno), pone anche il problema del loro finanziamento, limitandosi tuttavia ad imporre la conoscibilità e quindi la trasparenza dei mezzi di sostentamento degli stessi.

⁴³ BVerfGE 6, 273. Testo della sentenza del 21 febbraio 1957: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006273.html>.

favore di partiti che avessero almeno un rappresentante nel *Bundestag* o nel parlamento di un Land. La previsione così cassata subì poi un'ulteriore censura l'anno seguente da parte dello stesso Tribunale, il quale in particolare sottolineò che fosse ammesso un finanziamento pubblico delle formazioni politiche che avessero preso parte alle elezioni, ma non un concorrente finanziamento privato qualora fosse incentivato da norme tributarie che avrebbero intaccato il diritto dei cittadini ad una partecipazione paritaria alla vita politica del Paese⁴⁴.

Il *Bundestag* recepì subito l'indicazione prospettata dalla Corte circa la possibilità di un finanziamento statale diretto dei partiti politici. Nel 1959 fu infatti inserito nella legge annuale di bilancio un capitolo di spesa destinato al finanziamento degli stessi, attraverso un fondo denominato "sovvenzioni per la promozione della formazione politica dei partiti" (*Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien*) per un ammontare di 5 milioni di marchi. Tale somma, che doveva essere divisa tra le formazioni politiche rappresentate nel *Bundestag* in proporzione al numero di seggi, aumentò in maniera esponenziale negli anni seguenti, fino al 1966. In quell'anno, infatti, una nuova pronuncia del Tribunale costituzionale dichiarò non conforme ai principi posti dall'art. 21 della Legge fondamentale l'interpretazione data dal legislatore alle affermazioni contenute nella sua pronuncia del 1958⁴⁵. Venne pertanto effettuata

⁴⁴ BVerfGE 8, 51, in <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008051>. Nella sentenza del 24 giugno 1958 il Tribunale costituzionale federale affermò infatti che: «Essendo lo svolgimento delle elezioni politiche un compito dello Stato ed essendo attribuito ai partiti un ruolo fondamentale nella realizzazione di questa impresa, è ammesso allo Stato mettere a disposizione mezzi finanziari non solo per le stesse elezioni, quanto anche per i partiti politici che prendono parte ad esse (...). Il legislatore non è tenuto ad appianare le differenze di potenziale nella competizione elettorale tra i partiti, se queste sono oggettive e relative alla loro diversa composizione sociale; tuttavia quello stesso legislatore non può senza motivi validi predisporre una disciplina che accentui disuguaglianze già esistenti. Un diverso trattamento fiscale concernente la influenza dei cittadini sulla formazione della volontà politica, realizzato per legge in relazione al livello di entrate di essi e attraverso la concessione di agevolazioni fiscali per le donazioni ai partiti è incompatibile con il principio di eguaglianza formale che informa l'esercizio di diritti in una libera democrazia». A. SOMMA, *Circolazione di modelli superati: il legislatore italiano e il sistema tedesco di finanziamento della politica*, in *Politica del diritto*, 1993, fasc. 4, pp. 628.

⁴⁵ BVerfGE 20, 56, in <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020056.html>. Nella sentenza del 19 luglio 1966 il Tribunale costituzionale affermò infatti che: «Il costante finanziamento dei partiti con mezzi statali e per la loro attività complessivamente intesa non è in sintonia con il modello di partito politico immaginato dal costituente dell'art. 21 GG (...). I partiti politici non possono essere finanziati con mezzi statali anche per la loro attività di "formazione politica"». A. SOMMA, *op. cit.*, pp. 630.

una distinzione tra finanziamento dell'attività generale dei partiti, dichiarato incostituzionale, e finanziamento ai partiti per il rimborso delle spese elettorali, dichiarato legittimo⁴⁶. Tale pronuncia, da un lato, costrinse il Parlamento tedesco ad approvare, anche in attuazione dell'art. 21 della Legge fondamentale⁴⁷, la legge sui partiti del 24 luglio 1967 (*Parteiengesetz*) e dall'altro, provocò un dirottamento dei *Zuschüsse* (ora *Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit*) verso le fondazioni politiche⁴⁸.

Nella *Parteiengesetz* del 1967, che sancì una nuova disciplina del finanziamento della politica nell'ambito di una legge organica sui partiti, il rimborso elettorale (*Wahlkampfkostenerstattung*) consisteva in un contributo di ammontare pari alla moltiplicazione di 2,50 marchi per ogni elettore, ripartito tra le sole formazioni politiche che avessero ottenuto 2,5 per cento dei voti assegnati. Il Tribunale costituzionale dichiarò immediatamente tale soglia illegittima per violazione dell'art. 3 (principio di eguaglianza) e dell'art. 38 (principio del suffragio universale, diretto, libero, eguale e segreto) della Legge fondamentale, ritenendo adeguata una soglia non superiore allo 0,5 per cento⁴⁹.

⁴⁶ BVerfGE 20, 56. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020056.html>. Nella stessa sentenza del 19 luglio 1966 il Tribunale costituzionale affermò infatti che: «È invece costituzionalmente legittimo un sovvenzionamento dei costi necessari allo svolgimento di una adeguata campagna elettorale, sempre che si rispettino i principi di libertà dei partiti politici e del loro trattamento paritario». A. SOMMA, *op. cit.*, pp. 630.

⁴⁷ L'art. 21, comma 3, della Legge fondamentale tedesca del 1949 prevedeva infatti un'espressa riserva di legge affermando che «I particolari sono regolati da leggi federali».

⁴⁸ Le fondazioni culturali collegate ai partiti politici, definite come “fondazioni vicine ai partiti” (*parteinahe Stiftungen*) o “fondazioni politiche” (*politische Stiftungen*), si erano sviluppate a partire dagli anni Cinquanta nell'ambito delle iniziative avviate, anche con l'aiuto delle potenze vincitrici del conflitto mondiale, per sensibilizzare la società civile nei confronti dei valori democratici. Il loro finanziamento pubblico nasceva nei primi anni Sessanta come sovvenzionamento indiretto, quando ad esse venne estesa la normativa fiscale di favore per le donazioni private. Nel 1962 il *Bundestag* decise infatti di inserire, all'interno del bilancio di previsione del neo-istituito Ministero dello sviluppo economico, un contributo di 130 mila marchi a favore delle fondazioni vicine ai partiti per la realizzazione di progetti di educazione politica nei Paesi in via di sviluppo. Tuttavia solo a partire dalle leggi di bilancio, che fecero seguito alla legge sui partiti del 1967, alle stesse furono destinati fondi direttamente provenienti dall'erario. A partire dalla legge di bilancio per il 1967 venne infatti inserito nei capitoli di spesa del Ministero dell'interno un «finanziamento globale» a favore delle fondazioni dei partiti rappresentati nel *Bundestag*, che sarebbe stato ripartito in base alla consistenza della rappresentanza parlamentare dei rispettivi partiti.

⁴⁹ BVerfGE 24, 300, sentenza del 3 dicembre 1968 in <http://www.servat.unibe.ch/fallrecht/bv024300.html>. Nella sentenza del 1966 il Tribunale costituzionale giudicò infatti non conforme al principio delle pari

Venne invece considerata costituzionale la reintroduzione della possibilità di devolvere ai partiti fondi detraibili dall'imponibile fiscale, se contenuti entro un massimo legale di 600 marchi (1200 marchi se la donazione provenisse da una coppia di coniugi)⁵⁰.

Il nuovo orientamento della Corte non mutò neppure quando, nel corso di un decennio circa, il legislatore estese (triplicandolo) il limite delle donazioni private oggetto della disciplina fiscale di favore sino a riprodurre, con la riforma della legge sui partiti del 1983, un sistema di finanziamento privato della politica simile a quello disegnato nella metà degli anni Cinquanta. Tale riforma, introdotta a seguito dello scandalo di corruzione politica determinato dagli ingenti finanziamenti occulti versati ai partiti dal gruppo imprenditoriale Flick⁵¹, comprendeva inoltre due disposizioni aggiuntive inserite allo scopo di prevenire una nuova pronuncia di incostituzionalità. La prima prevedeva che l'importo delle donazioni contenute entro 1.200 marchi (2.400 per i coniugi) non avrebbero più diminuito l'imponibile ma il debito di imposta (*Kleinbetragsregelung*). Con il "conguaglio" (*Chancenausgleich*) si sarebbe invece garantita un'entrata di fonte statale e sussidiaria che sarebbe dovuta servire a compensare i partiti dotati di minori finanziamenti privati. La nuova disciplina passata al vaglio del Tribunale costituzionale nel 1986 fu dichiarata sostanzialmente costituzionale, ma venne limitato a 100 mila marchi

opportunità tra partiti nella competizione politica l'attribuzione dei rimborsi elettorali ai soli partiti che avessero conseguito una rappresentanza parlamentare, in quanto avrebbe moltiplicato l'effetto della soglia di sbarramento del 5 per cento prevista dalla legge elettorale e reso praticamente impossibile l'emergere sulla scena politica di nuovi partiti. Tuttavia assicurare identiche possibilità di partecipazione alla vita politica non significava assicurare a tutti i partiti presenti nella competizione elettorale l'accesso ai rimborsi. Tale principio doveva essere temperato con l'esigenza di evitare un eccessivo frazionamento partitico, prevedendo una percentuale minima di voti, da fissare comunque «considerevolmente al di sotto» della soglia per partecipare alla ripartizione dei seggi.

⁵⁰ BVerfGE 24, 300, in <http://www.servat.unibe.ch/fallrecht/bv024300.html>. Secondo quanto disposto dalla sentenza del 3 dicembre 1968 tali agevolazioni fiscali non avrebbero infatti prodotto «l'effetto di aumentare considerevolmente il peso di determinati partiti nella lotta politica. Per le donazioni che superano nell'anno i seicento marchi non vi sono infatti agevolazioni fiscali: i grossi sovvenzionamenti che sono idonei a soddisfare il fabbisogno economico dei partiti non sono più favoriti. Per questo motivo non si ha più – come si aveva con la precedente disciplina – un maggiore peso per le opinioni politiche dei fruitori di grosse entrate». A. SOMMA, *op. cit.*, pp. 631.

⁵¹ Relativamente allo scandalo Flick (1975-1985): M. MORLOK, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, fasc. 2, pp. 268 – 270.

l'ammontare massimo delle donazioni fiscalmente deducibili⁵². In una pronuncia emessa contemporaneamente la medesima Corte affermò inoltre la legittimità costituzionale dei finanziamenti statali attribuiti alle fondazioni collegate ai partiti, respingendo la tesi di chi riteneva si trattasse di una forma mascherata di finanziamento pubblico ai partiti stessi. Secondo il Tribunale le fondazioni, sia per quanto attiene la loro organizzazione interna, sia per quanto attiene la natura delle loro attività, sono «istituzioni di fatto e di diritto indipendenti dai partiti»⁵³.

Nel 1988, incoraggiato dalle ultime pronunce di «conformità» del Tribunale costituzionale, il *Bundestag* intervenne nuovamente per ritoccare la materia del sovvenzionamento privato dei partiti politici con il *Gesetz zur Änderung des Parteigesetzes und andere Gesetze*. Questo provvedimento, da un lato portò a 60 mila marchi (120 mila per i coniugi) il limite per l'operatività del sistema di incentivo fiscale alle donazioni dei privati; dall'altro modificò i meccanismi di calcolo del "conguaglio" e introdusse una nuova voce del finanziamento statale da destinare, accanto al rimborso delle spese elettorali, ai partiti più piccoli (*Sockelbetrag*).

Tali modifiche furono il preludio alla storica decisione del Tribunale costituzionale che nel 1992 si trovò a rivalutare un sistema di finanziamento della politica comprendente nel complesso: trasferimenti statali diretti ai partiti politici sotto forma di rimborso delle spese elettorali (*Wahlkampfkostenerstattung* e *Sockelbetrag*) o

⁵² BVerfGE 73, 40, sentenza del 14 luglio 1986, in <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073040.html>.

⁵³ BVerfGE 73, 1, in <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073001.html>. Nella sentenza del 14 luglio 1986, oltre a riconoscere la validità del sostegno economico alle fondazioni e più in particolare «la rispondenza dei finanziamenti globali fissati dalle leggi di bilancio annuali», si sottolineava che le stesse dovessero rimanere delle istituzioni indipendenti in grado di compiere le azioni formative dichiarate nei loro statuti. Le fondazioni politiche dovevano inoltre dimostrare una chiara autonomia e distanza dai partiti, ai cui principi doveva tuttavia ispirarsi il loro operato. Pertanto dovevano eleggere i propri organi di vigilanza e rappresentanza, così come i dirigenti amministrativi, in piena autonomia. Nella stessa sentenza era poi vietato alle fondazioni politiche tedesche di sostenere il partito di riferimento durante il periodo elettorale, così come produrre e diffondere materiale politico oppure permettere l'utilizzo da parte delle organizzazioni partitiche del proprio personale. Sempre nell'ambito dei divieti veniva definito come "inopportuno" qualsiasi trasferimento di denaro dalla fondazione al partito, perché ciò avrebbe permesso al partito di riferimento di godere delle agevolazioni fiscali previste esclusivamente per le stesse. Anche a tal fine gli istituti erano obbligati a pubblicare sui rispettivi siti *internet* i bilanci e l'elenco delle entrate e delle uscite. J. PERAZZOLI, *Germania: si accendono i riflettori sulle fondazioni*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, p.67-68.

come correttivo degli incentivi fiscali alla contribuzione privata (*Chancenausgleich*); trasferimenti statali diretti alle fondazioni vicine ai partiti nell'arco parlamentare (*Zuschüsse*); trasferimenti non statali e agevolati sul piano fiscale ai partiti o alle loro fondazioni (*steuerbegünstigte Spenden*). Il Tribunale, pur non occupandosi di questa disciplina nel suo insieme, ne pregiudicò fortemente le basi. Preso atto della tendenza del legislatore ad interpretare troppo estensivamente il rimborso elettorale, di fatto trasformato in un finanziamento in via continuativa dei partiti, ribaltò l'assunto sul quale si era basata tutta la sua precedente giurisprudenza dal 1966 al 1986, convincendosi che distinguere tra spese elettorali e spese generali non avesse più alcun valore pratico. Venne invece riconosciuta la legittimità costituzionale del finanziamento dell'insieme delle attività svolte dai partiti, ma solo in forma «parziale». Il finanziamento statale veniva infatti sottoposto a limiti quantitativi specificamente individuati, relativi all'ammontare complessivo del flusso annuale di contributi pubblici e all'ammontare dei contributi pubblici percepiti da ogni partito. I fondi pubblici dovevano inoltre essere commisurati al consenso effettivamente goduto da ciascun partito, in base all'effettivo seguito elettorale e alla capacità di autofinanziamento attraverso i contributi dei propri iscritti e le donazioni private. Nella stessa sentenza furono dichiarate incostituzionali le deduzioni fiscali poiché, essendo di entità troppo elevata, violavano il principio dell'eguale partecipazione politica di tutti i cittadini. Riaffermando così lo spirito della sentenza del 1958: venne esclusa del tutto la possibilità di deduzioni fiscali per le donazioni a favore dei partiti effettuate da imprese e società; l'obbligo di pubblicità delle donazioni private fu riabbassato da 40 mila a 20 mila marchi; e si attribuì al legislatore un anno e mezzo di tempo entro cui procedere alla riforma della legge sui partiti⁵⁴. Promulgata nel gennaio 1994, grazie al lavoro di una

⁵⁴ BVerfGE 85, 264. Testo della sentenza del 9 aprile 1992: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>, dove in particolare si affermava che: «Contrariamente all'orientamento della Corte, si ritiene che allo Stato non sia costituzionalmente precluso il finanziamento della generale attività dei partiti come descritti nella Carta Fondamentale. Secondo il principio di indipendenza dei partiti dallo Stato (*Grundsatz der Staatsfreiheit*) è tuttavia ammissibile unicamente un sovvenzionamento pubblico parziale della generale attività dei partiti: questo principio verrebbe leso se il sovvenzionamento liberasse il partito dalla necessità di indirizzare anche presso gli iscritti ed i simpatizzanti gli sforzi idonei a reperire le risorse economiche necessarie alla sua attività (...). La disciplina del "conguaglio" (...) non è compatibile con il combinato disposto degli artt. 21.1 e 3.1 GG in relazione al diritto dei partiti ad una situazione di pari opportunità nella competizione

commissione di esperti nominata dal Presidente federale von Weizsäcker, la riforma recepì tutte le linee direttive della sentenza del 1992.

Un ulteriore intervento del Tribunale costituzionale si è avuto con la sentenza del 26 ottobre 2004, con l'accoglimento del ricorso di due piccoli partiti che lamentavano l'incostituzionalità del c.d. *Drei-Länder-Quorum*. Le modifiche alla legge sui partiti introdotte nel 2002 avevano infatti previsto per l'accesso al finanziamento pubblico attribuito in base all'autofinanziamento una soglia più elevata rispetto a quella prevista per l'accesso al finanziamento pubblico attribuito in base al consenso elettorale. Se un partito non fosse riuscito ad ottenere almeno lo 0,5 per cento dei voti nelle elezioni per il rinnovo del *Bundestag* o del Parlamento europeo avrebbe infatti potuto accedere al contributo statale calcolato sulla quota di autofinanziamento (somme versate da persone fisiche, come i contributi degli iscritti, dei deputati o altre donazioni di privati) soltanto riportando almeno l'1 cento per dei voti nelle tre più recenti elezioni regionali, o in alternativa, almeno il 5 per cento dei voti in una sola di esse. Il Tribunale costituzionale federale ha considerato tale previsione legislativa, volta a restringere l'accesso al finanziamento condizionandolo ad una certa diffusione territoriale della presenza partitica, in contrasto con l'obbligo di imparzialità a cui deve rispondere il legislatore nei confronti della competizione politica, ritenendola discriminante per le forze politiche minori⁵⁵.

La legge sui partiti, nel testo attualmente in vigore risultante dalla riforma del 1994, è stata successivamente modificata con la legge del 1999 (che aumentò il "limite assoluto" dei contributi pubblici) e quelle del 2002 e del 2004 che, sull'onda degli scandali scoppiati nel 1999⁵⁶, hanno modificato in particolare le norme sulle rendiconti e sui

politica. Una agevolazione fiscale per i contributi e le donazioni dei privati ai partiti è costituzionalmente consentita solo qualora rimanga nei limiti di un sistema idoneo a non alterare considerevolmente la competizione politica (...). (I trasferimenti degli enti collettivi) non possono più essere incentivati con norme fiscali: le agevolazioni tributarie per le donazioni che provengono dagli enti collettivi attribuiscono alle persone fisiche, che stanno dentro ad essi, un'ulteriore possibilità – garantita dallo Stato e quindi dagli altri contribuenti – di influire sulla formazione della volontà politica, possibilità non offerta agli altri cittadini». SOMMA, *op. cit.*, pp. 633.

⁵⁵ 2 BvE 1/02 e 2 BvE 2/02, sentenza del 26 ottobre 2004, in http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20041026_2bve000102.html.

⁵⁶ Si tenga in particolare conto della vicenda di Helmut Kohl, lo statista dell'unificazione, travolto da più scandali proprio per aver nascosto finanziamenti irregolari. J. PERAZZOLI, *Germania: si accendono i riflettori sulle fondazioni*, in

relativi controlli e il regime sanzionatorio. A queste va infine aggiunta la legge del 2011, che ha modificato ulteriormente il limite assoluto ai contributi annuali federali.

2.1. *La disciplina del finanziamento pubblico*

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico, l'art. 18, comma 3 della legge sui partiti del 1994, come modificato dall'art. 2 della legge del 22 dicembre 2004, prevede che, annualmente, a carico del bilancio dello Stato vengano corrisposte alle formazioni partitiche due distinte forme di contribuzione pubblica: un contributo rapportato ai voti ottenuti dai partiti nelle diverse consultazioni elettorali e un contributo rapportato ai contributi versati dai privati⁵⁷. Il primo contributo, proporzionale ai voti ricevuti (*Wählerstimmen*), è pari a 0,85 euro per ogni voto valido fino a 4 milioni di voti e a 0,70 euro per ogni ulteriore preferenza ottenuta da ciascuna formazione nelle ultime elezioni per il *Bundestag*, per il Parlamento europeo e per i parlamenti dei *Länder*⁵⁸. Il secondo contributo, calcolato sulla quota di autofinanziamento (*Zuwendungsanteil*), è invece pari a 0,38 euro per ogni euro che il singolo partito abbia ricevuto a titolo di quota di iscrizione o di donazioni da persone fisiche, parlamentari inclusi⁵⁹.

Per accedere ai suddetti contributi è tuttavia necessario aver raggiunto determinati risultati elettorali minimi. Le formazioni politiche devono infatti aver conseguito una percentuale di voti di lista validi pari allo 0,5 per cento (per le elezioni del *Bundestag* o europee) o all'1 per cento (per le elezioni dei parlamenti dei *Länder*) dei voti validi. Sono inoltre previsti due diversi limiti alla contribuzione pubblica⁶⁰: un limite assoluto ai contributi annuali federali; e un limite

All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, p. 70.

⁵⁷ Questo tipo di sovvenzioni rispondono ai principi enunciati dal Tribunale costituzionale nella sentenza del 9 aprile 1992, secondo cui la ripartizione delle disponibilità complessive tra i partiti doveva corrispondere, in parte, al risultato elettorale effettivamente conseguito ed in parte, al loro "radicamento nella società", misurabile proprio in base all'ammontare del finanziamento ottenuto mediante forme lecite. Camera dei deputati - XVII Legislatura. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, Materiali di legislazione comparata n. 2, 2 giugno 2013.

⁵⁸ Art. 18, comma 3, n. 1 e secondo periodo *PartG*.

⁵⁹ Art. 18, comma 3, n. 3 *PartG*. Si tiene tuttavia conto soltanto delle donazioni che non superino i 3.300 euro. Le donazioni che superino tale soglia sono ammesse dalla legge ma non sono computate per il calcolo dei contributi pubblici.

⁶⁰ Art. 18, comma 5, *PartG*.

riguardante la quota di finanziamento pubblico da destinare al singolo partito. Il primo (*absolute Obergrenze*) stabilisce che il finanziamento pubblico annuale complessivo non possa superare l'ammontare prefissato dalla legge⁶¹; il secondo (*relative Obergrenze*) prevede che la quota di finanziamento pubblico al singolo partito non possa superare l'importo delle entrate conseguite in un anno dal partito stesso tramite contributi d'iscrizione, donazioni spontanee di sostenitori ed iscritti e proventi derivanti da beni patrimoniali⁶².

Oltre al finanziamento diretto ai partiti, l'art. 50 della legge tedesca sullo *status* giuridico dei parlamentari (*Abgeordnetengesetz*, del 18 febbraio 1977) prevede l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari (*Geldleistungen an die Fraktionen des Deutschen Bundestages*), il cui importo è stabilito dal *Bundestag* di anno in anno. Tali contributi, che devono essere utilizzati esclusivamente per lo svolgimento dei compiti istituzionali, sono determinati dalla somma di un importo di base per ogni gruppo, un importo per ciascun membro e un ulteriore contributo per i gruppi che non sostengono il governo (supplemento all'opposizione, *Oppositionszuschlag*)⁶³.

In Germania destinatari di finanziamenti pubblici sono infine le fondazioni politiche⁶⁴ che operano, in assenza di una specifica disciplina legislativa, sulla base di una prassi consolidatasi nel corso degli anni. I fondamenti giuridici in materia sono infatti esclusivamente la sentenza Corte costituzionale federale del 14 luglio 1986⁶⁵ e la "Dichiarazione comune delle Fondazioni politiche sul finanziamento statale" (*Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der politischen Stiftungen*), sottoscritta nel 1998 dalle cinque fondazioni allora esistenti, che può essere considerato una sorta

⁶¹ Fino al 2010 tale limite, come fissato nel 2002, ammontava a 133 milioni di euro. Tuttavia la legge del 23 agosto 2011 (modificando l'art. 18, comma 2, della legge sui partiti) stabilì che l'importo del finanziamento pubblico ammontasse a 149,1 milioni di euro per il 2011 e a 150,8 milioni di euro per il 2012. A decorrere dal 2013, ai sensi della stessa legge, il limite assoluto viene aumentato annualmente in base all'incremento del costo della vita e dell'aumento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori e agli impiegati degli enti locali.

⁶² L'art. 18, comma 5, *PartG*, rimanda infatti, per quanto riguarda il limite massimo relativo, all'art. 24, comma 4, n. 1-7.

⁶³ Gli artt. 50-53 della stessa legge prevedono inoltre l'obbligo per i gruppi parlamentari di rendere conto della provenienza e della utilizzazione delle proprie risorse e la competenza della Corte dei Conti federale a verificare la regolarità dei conti dei gruppi e la legittimità dell'uso che essi fanno delle prestazioni in denaro e in natura loro corrisposte.

⁶⁴ Vedi nota 48.

⁶⁵ Vedi nota 53.

di codice di autoregolamentazione. Le fondazioni risultano destinatarie di finanziamenti globali (*Globalzuschüsse*) erogati dal Ministero degli interni e di finanziamenti a progetto (*Projektförderung*) erogati per la maggior parte dal Ministero federale per lo sviluppo e la cooperazione economica, entrambi suddivisi sulla base della rappresentanza dei partiti, così come essa si esprime all'interno del *Bundestag*. Gli stanziamenti sono determinati annualmente dalla Commissione bilancio del *Bundestag* e quindi approvati dalla legge di bilancio all'interno degli stati di previsione dei suddetti Ministeri.

2.2. *La disciplina del finanziamento privato*

Nell'ordinamento tedesco il sistema di regolamentazione delle modalità del finanziamento privato ai partiti politici si basa su tre misure fondamentali: i divieti, la pubblicità e le agevolazioni fiscali.

In primo luogo, anche se è stabilito che i partiti hanno diritto di accettare donazioni (*Spenden*) da parte dei privati, sono posti una serie di divieti e limiti. Ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge sui partiti sono infatti vietate: le donazioni effettuate da organismi di diritto pubblico o da imprese che abbiano una componente azionaria di origine pubblica superiore al 25 per cento, gruppi e comitati parlamentari, nonché gruppi o comitati di rappresentanze comunali; le donazioni effettuate da fondazioni politiche, enti, associazioni, di persone e fondazioni che, in base al rispettivo statuto o atto costitutivo, perseguano esclusivamente e direttamente scopi di pubblica utilità, assistenziali o religiosi; le donazioni effettuate da associazioni professionali o di categoria ricevute a condizione di trasferirle a un partito politico; le donazioni che superino i 500 euro quando non sia noto il donatore; le donazioni che perseguano "riconoscibilmente" lo scopo di ottenere vantaggi economici o politici; le donazioni provenienti dall'estero⁶⁶.

Ancora l'art. 25 della legge sui partiti stabilisce che le donazioni in contanti siano ammesse fino a 1.000 euro per ogni contributo. Nel caso in cui il controvalore complessivo delle donazioni in favore di un

⁶⁶ L'art. 25, comma 2, n. 3, *PartG* prevede tuttavia che le donazioni provenienti dall'estero siano lecite se: *a*) provengano dal patrimonio di un cittadino tedesco o dell'Unione europea ovvero da un'impresa a prevalente proprietà (più del 50 per cento) tedesca; *b*) siano destinate a partiti che rappresentino minoranze nazionali nella regione di origine e provengano da Stati confinanti con la Repubblica federale di Germania nei quali vivono persone aventi quella stessa origine etnica; *c*) il donatore sia straniero ma la donazione non superi 1.000 euro.

partito o delle sue articolazioni territoriali nel corso di un anno solare risulti superiore a 10.000 euro, le stesse devono essere registrate nella rendicontazione contabile con l'indicazione del nome e dell'indirizzo del donatore. Le donazioni che nel singolo caso superino la cifra di 50.000 euro devono essere invece immediatamente annunciate al Presidente del *Bundestag*, che ha l'obbligo di renderle pubbliche unitamente all'indicazione del donatore pubblicandole come documenti parlamentari.

I privati che partecipino al finanziamento dei partiti godono di alcune agevolazioni fiscali⁶⁷. In base all'attuale normativa le somme versate ai partiti a titolo di donazione o di versamento di quote sociali possono essere dedotte dal reddito imponibile sino ad un massimo di 1.650 euro, elevabile a 3.300 euro in caso di cumulo dei redditi tra i coniugi⁶⁸. Tuttavia chi effettua una donazione ad un partito può optare, anziché per la deduzione dall'imponibile, per uno sconto del 50 per cento sull'imposta dovuta sino a un massimo di 825 euro (donazioni fino a 1650 euro), elevabili a 1650 euro in caso di cumulo dei redditi tra i coniugi (donazioni fino a 3300 euro). Possono beneficiare di tale agevolazione anche i cittadini che versino delle somme a movimenti ed associazioni non costituiti in partiti politici, come definiti dall'art. 2 del *Parteiengesetz*, purché tali enti partecipino alle elezioni politiche con propri candidati⁶⁹.

2.3. La disciplina dei controlli

L'art. 23, comma 1, della legge sui partiti politici, in attuazione di quanto disposto dall'art. 21, comma 1, quarto periodo, della Legge fondamentale, introduce un obbligo annuale di rendicontazione per tutti i partiti (beneficiari o meno del finanziamento pubblico). La Presidenza di ciascun partito è infatti tenuta a rendere conto pubblicamente, attraverso il rendiconto, della provenienza e dell'uso dei mezzi finanziari che sono affluiti allo stesso nel corso dell'anno, nonché della consistenza del patrimonio alla fine dell'esercizio finanziario. Il rendiconto (*Rechenschaftsbericht*), in cui deve essere

⁶⁷ Destinatari di agevolazioni fiscali in caso di finanziamenti privati ai partiti sono le persone fisiche ma non quelle giuridiche. Si ricordi che la nota sentenza del Tribunale costituzionale federale del 1992 aveva infatti escluso da tali agevolazioni le grandi donazioni provenienti dal capitale industriale e societario.

⁶⁸ Art. 10b *Einkommensteuergesetz*.

⁶⁹ Art. 34g *Einkommensteuergesetz*.

indicato anche il numero degli iscritti al partito soggetti al pagamento della quota d'iscrizione, è composto pertanto da: il conteggio delle entrate e delle uscite e il conto patrimoniale, articolati secondo le voci individuate dall'art. 24; una parte illustrativa; e una nota riassuntiva. Lo stesso è deliberato dalla Presidenza del partito e si forma sulla base dei rendiconti forniti dalle direzioni regionali e dalle altre direzioni territoriali, ognuna responsabile per la propria rendicontazione⁷⁰. La legge dispone inoltre che siano applicate tutte le norme di diritto commerciale sulla rendicontazione nella misura in cui non sia disposto diversamente.

Il rendiconto deve essere verificato, ai sensi degli artt. 29-31 *PartG*⁷¹, da un revisore dei conti o da una società di revisione contabile⁷². Entro il 30 settembre dell'anno seguente all'esercizio finanziario cui si riferiscono⁷³, il rendiconto e la relativa nota di verifica del revisore sono quindi trasmessi al Presidente del *Bundestag* che ne verifica la regolarità formale, riferendo annualmente all'Assemblea sulla situazione patrimoniale dei partiti e sui loro rendiconti e fornendo ogni due anni un rapporto relativo all'evoluzione delle loro finanze con riferimento alle rendicontazioni fornite dagli stessi⁷⁴. Inoltre, nel caso di dubbi circa la regolarità della rendicontazione che non siano sciolti dalle eventuali osservazioni al riguardo da parte dei partiti può incaricare, di comune accordo con il partito interessato, un revisore o una società di revisione di sua scelta al fine di verificare la conformità del rendiconto alla legge⁷⁵. A conclusione del procedimento il Presidente rilascia una notifica in cui

⁷⁰ A tal fine lo stesso art. 23, comma 1, *PartG* indica i responsabili per la firma di attestazione nei vari gradi di formazione del rapporto contabile.

⁷¹ In particolare l'art. 29, comma 1, *PartG* prevede che la verifica si estende ai partiti federali, alle associazioni regionali e ad almeno dieci associazioni territoriali scelte dai revisori. Inoltre il comma 2 dello stesso articolo attribuisce al revisore, ai fini della redazione della relazione sul risultato del controllo, la possibilità di chiedere al Presidente del partito o alle persone da questo delegate qualsiasi chiarimento o prova e di esaminare i documenti giustificativi del rendiconto, i registri e gli atti, nonché la consistenza della cassa e del patrimonio.

⁷² Ai sensi dell'art. 23, comma 2, *PartG* a tale adempimento possono derogare solo i partiti che non dispongono, per l'anno di riferimento, né di entrate né di un patrimonio superiore ai 5.000 euro. In tal caso, infatti, i partiti possono inviare al Presidente del *Bundestag* una rendicontazione non verificata, che però dovrà essere esaminata in occasione del successivo congresso federale dei partiti stessi.

⁷³ Art. 19, comma 1, *PartG*. Il Presidente del *Bundestag* può tuttavia prorogare il termine fino a un massimo di tre mesi scaduti i quali il partito decade dal diritto di godere dei contributi statali per l'anno di interesse.

⁷⁴ Art. 23, comma 4, *PartG*.

⁷⁵ Art. 23a, commi 2 e 3, *PartG*.

vengono rilevate le eventuali irregolarità e fornito l'ammontare della somma corrispondente ai dati inesatti. I rendiconti dei partiti (che devono essere corretti in base alle indicazioni di tale notifica) e le relative note di verifica sono quindi pubblicati come atti del *Bundestag*⁷⁶. Spetta alla Corte dei Conti federale (*Bundesrechnungshof*) il compito di verificare che il Presidente del *Bundestag*, nella sua qualità di soggetto erogatore dei fondi statali, abbia provveduto alla determinazione e all'erogazione del finanziamento pubblico conformemente alle norme sul controllo dei rendiconti⁷⁷.

Il regime sanzionatorio è infine regolato dalle disposizioni del Capo IV della legge sui partiti. Per quanto riguarda i finanziamenti privati è stabilito che, qualora un partito abbia ricevuto donazioni vietate e non le abbia di conseguenza trasferite al Presidente del *Bundestag*, ai sensi dell'art. 25, comma 4, è prevista una sanzione pecuniaria pari all'ammontare di tre volte gli importi ottenuti illegalmente. In caso di donazioni non pubblicate nella rendicontazione il partito perde invece il diritto a godere di una somma pari all'ammontare doppio delle somme non pubblicate. Il Presidente del *Bundestag* devolve i fondi così ricevuti ad istituzioni che perseguono finalità caritatevoli, religiose o scientifiche⁷⁸.

Relativamente alla rendicontazione, il partito perde il diritto a godere di una somma di un ammontare pari a due volte le somme riportate in modo inesatto. Nel caso in cui le inesattezze riguardino invece proprietà immobiliari o partecipazioni ad imprese, la sanzione consiste in una somma pari al 10 per cento dei valori patrimoniali non inseriti o indicati in maniera inesatta⁷⁹. Tuttavia, rispetto alle donazioni non dichiarate o ai dati inesatti, un partito non è soggetto alle conseguenze giuridiche suddette nel caso in cui sia esso stesso a darne notizia per primo al Presidente del *Bundestag* apportando contestualmente le necessarie correzioni.

L'art. 31d della legge sui partiti dispone infine delle sanzioni penali, stabilendo che coloro che occultino l'origine o l'uso delle risorse finanziarie o patrimoniali del partito o eludano la pubblica

⁷⁶ Art. 23a, comma 6, *PartG*. Non possono invece essere resi pubblici, ai sensi del comma 7 dello stesso articolo, i dati acquisiti nel corso del procedimento che non siano stati indicati nella documentazione contabile del partito.

⁷⁷ Art. 21, comma 2, *PartG*.

⁷⁸ Art. 31c *PartG*.

⁷⁹ Art. 31b *PartG*.

rendicontazione siano puniti con la pena detentiva fino a tre anni o l'ammenda in denaro. Le stesse sanzioni sono previste per chi, come revisore dei conti o collaboratore di questo, accerti l'esito della verifica in modo inesatto. Tuttavia, se il reo agisca dietro compenso o con l'intenzione di favorire o danneggiare un terzo soggetto, la pena corrisponde ad una pena detentiva fino a cinque anni o ad una ammenda in denaro.

3. Il finanziamento dei partiti politici in Spagna

In Spagna i partiti politici sono attualmente disciplinati, oltre che dalla Costituzione, dalla legge organica del 2002 e da quella del 2007, relativa al loro finanziamento.

Innanzitutto la Costituzione spagnola del 1978 dedica ai partiti politici l'art. 6, in cui si afferma che: gli stessi esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica; la loro creazione e l'esercizio della loro attività sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge; la loro struttura interna e il loro operare dovranno essere democratici⁸⁰.

La legge attualmente in vigore cui rinvia lo stesso art. 6 è la *Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*, che contiene disposizioni sulla creazione dei partiti politici (capitolo I); sulla loro organizzazione, funzionamento e attività (capitolo II); e sullo scioglimento o la sospensione giudiziaria degli stessi (capitolo III). Questa legge ha sostituito la *Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos*⁸¹, cui si deve l'introduzione in Spagna di un sistema

⁸⁰ Il testo in originale è il seguente: «*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*».

⁸¹ Tale legge, approvata prima dell'entrata in vigore della Costituzione, si componeva di soli sei articoli relativi rispettivamente a: la libertà degli spagnoli di costituire partiti politici nell'esercizio del loro fondamentale diritto di associazione (art. 1); l'acquisizione della personalità giuridica da parte dei partiti politici al momento del deposito dell'atto istitutivo e dello statuto e dell'iscrizione nel registro dei partiti politici tenuto dal Ministero dell'interno (art. 2); la possibile emersione di un ragionevole sospetto di illiceità penale di un partito (art. 3); l'organizzazione e il funzionamento dei partiti politici, che devono essere conformi ai principi democratici (art. 4); la sospensione e scioglimento dei partiti (art. 5); il finanziamento dei partiti da parte dello Stato (art.6) .

di assegnazione annuale di finanziamenti statali ai partiti⁸². Tuttavia una regolamentazione completa ed omogenea relativa al finanziamento dei partiti fu introdotta solo nel 1987 con l'approvazione della *Ley orgánica 3/1987 de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos* (Lofpp), con cui furono per la prima volta poste restrizioni al finanziamento privato e furono riformulate le disposizioni sulle sovvenzioni statali annuali. A questa legge continuava a rinviare, per quanto riguarda il finanziamento dei partiti, anche l'art. 13 della legge organica sui partiti del 2002.

La materia è oggi disciplinata dalla *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*, che ha sostituito la legge organica approvata vent'anni prima, in nome di una maggiore trasparenza e controllo della regolamentazione del finanziamento dei partiti politici. Questa legge è stata da ultimo riformata con la *Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*, che nel contesto della crisi economica è intervenuta principalmente al fine di ridurre i costi della politica, a partire proprio dai finanziamenti ai partiti, e di rafforzare i meccanismi di controllo e le misure volte ad aumentare la trasparenza e l'adeguatezza delle entrate e delle spese degli stessi.

Occorre aggiungere che accanto al finanziamento pubblico ordinario, sin dalla prima legge elettorale, il *Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales*, la legislazione spagnola ha previsto il rimborso delle spese sostenute per le elezioni del Congresso e del Senato⁸³. Il rimborso delle spese elettorali per le elezioni locali

⁸² In particolare, ai sensi dell'art. 6: «*La Administración del Estado financiará las actividades de los Partidos con arreglo a las siguientes normas: a) Cada Partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos cámaras. b) En los Presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior. c) Reglamentariamente se determinará el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a cuando los Partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones*».

⁸³ L'art. 44, comma 1, Real Decreto-ley 20/1977 stabiliva infatti che: «*El Estado subvencionará los gastos que originen las actividades electorales, de acuerdo con las siguientes reglas: a) Un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado. b) Cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado. c) Quince pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador*».

era invece disciplinato dall'art. 45 della *Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales*. Le norme sul finanziamento a titolo di rimborso delle spese elettorali sono poi confluite nella *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (Loreg), da ultimo modificata dalla *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero* e dalla *Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero*.

3.1. La disciplina del finanziamento pubblico

La *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*, individua innanzitutto cinque forme di finanziamento pubblico (*recursos procedentes de la financiación pública*) a favore di partiti politici, federazioni, coalizioni o gruppi di elettori: a) le sovvenzioni pubbliche conferite a titolo di rimborso delle spese elettorali, nei termini previsti dalla legge organica del 19 giugno 1985, n. 5 sul regime elettorale generale, a livello statale, e dalle leggi regionali sui procedimenti elettorali delle singole Comunità autonome; b) le sovvenzioni statali annuali per le spese generali di funzionamento; c) le sovvenzioni annuali stabilite dalle Comunità autonome e, se del caso, dagli enti locali, per le spese generali di funzionamento nel proprio ambito territoriale; d) le sovvenzioni straordinarie per la realizzazione di campagne di propaganda in occasione dello svolgimento di *referendum*⁸⁴; e) gli apporti che i partiti politici, se del caso, possono ricevere dai gruppi parlamentari delle Camere, delle Assemblee legislative delle Comunità autonome e dai gruppi di rappresentanza negli enti locali⁸⁵.

In particolare, per quanto riguarda gli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato (*subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento*) è previsto che ogni anno nel bilancio generale dello Stato (*Presupuestos Generales del Estado*) debba essere stanziata una somma destinata a finanziare le spese di funzionamento dei partiti politici rappresentati al Congresso dei deputati⁸⁶. È stata inoltre confermata la novità introdotta a partire dal 2004, a seguito dell'approvazione della legge organica n. 1/2003 (modificativa della

⁸⁴ Relativamente a tale voce la *Ley Orgánica 8/2007* non contiene tuttavia altre indicazioni, rinviando a future modifiche della legge organica che disciplina le diverse modalità di *referendum* esistenti in Spagna (*Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*).

⁸⁵ Art. 2, comma 1, *Ley Orgánica 8/2007*.

⁸⁶ I partiti rappresentati nel solo Senato non possono pertanto accedere a tali "sovvenzioni annuali non condizionate".

legge organica del 1987), con cui si è previsto, in aggiunta alle spese generali di funzionamento, una «assegnazione annuale per provvedere alle spese per la sicurezza nelle quali incorrano i partiti politici per svolgere la loro attività politica e istituzionale»⁸⁷. I contributi per le spese di funzionamento e quelli relativi alle spese per la sicurezza sono distribuiti fra i partiti in proporzione al numero dei seggi e dei voti ottenuti alle ultime elezioni. A tal fine un terzo del finanziamento stanziato viene ripartito in proporzione al numero dei seggi ottenuti al Congresso dei deputati da ciascun partito, mentre due terzi sono attribuiti in ragione dei voti ottenuti da ciascun partito alle elezioni del Congresso⁸⁸.

Pertanto la legge non ha mai stabilito un ammontare fisso del finanziamento pubblico annuale, ma ne ha sempre rinviato la determinazione alla legge di bilancio⁸⁹. La terza disposizione transitoria della *Ley Orgánica 8/2007* fissava il contributo annuale dello Stato per le spese di funzionamento dei partiti politici e lo stanziamento annuale per coprire i costi della sicurezza per l'anno 2008 rispettivamente a 78.100.000 e a 4.010.000 euro (determinando un aumento del 20 per cento per ciascuno dei due contributi rispetto alle somme versate nel 2007). Il finanziamento annuale è rimasto pressoché invariato fino al 2012, quando è stata prevista una sua riduzione pari al 20 per cento. La *Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre* ha infatti modificato la terza disposizione transitoria della *Ley Orgánica 8/2007* prevedendo per il 2012 uno stanziamento rispettivamente di 65.883.000,58 e 3.382.000,75 euro. Anche per il 2013 è stata prevista una ulteriore riduzione rispettivamente a 52.704.140 e a 2.706.200 euro (*Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013*)⁹⁰. Ai sensi dell'ottava disposizione addizionale della *Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*, l'ammontare di tali contributi rimarrà invariato anche per il 2014.

⁸⁷ Art. 3, comma 1, *Ley Orgánica 8/2007*.

⁸⁸ Art. 3, comma 2, *Ley Orgánica 8/2007*, che ha eliminato la precedente norma contenuta nella legge del 1987, che escludeva dal conteggio i voti conseguiti nelle circoscrizioni in cui il partito non avesse raggiunto la soglia minima del 3 per cento dei voti validi espressi.

⁸⁹ Sesta disposizione aggiuntiva della *Ley Orgánica 8/2007*, come modificata dall'art. 9 della *Ley Orgánica 5/2012*.

⁹⁰ Vedi i dati riportati da: Camera dei deputati - XVII Legislatura. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, Materiali di legislazione comparata n. 2, 2 giugno 2013.

Una delle novità introdotte dalla *Ley Orgánica 8/2007* riguarda le sovvenzioni annuali che possono essere elargite dalle Comunità autonome per le spese generali di funzionamento dei partiti politici nel proprio ambito territoriale. Tali stanziamenti, a carico dei bilanci annuali delle Comunità autonome, sono destinati ai partiti che siano rappresentati nelle rispettive assemblee legislative regionali. La loro ripartizione deve pertanto avvenire in funzione del numero dei seggi e dei voti ottenuti da ciascun partito nelle ultime elezioni regionali, secondo criteri specificati dalle leggi elettorali approvate dalle singole Comunità autonome⁹¹.

Relativamente al finanziamento pubblico attribuito ai partiti politici a titolo di rimborso delle spese sostenute in occasione delle campagne elettorali (*subvenciones públicas para gastos electorales*), la disciplina è contenuta in particolare negli artt. 175, 193 e 227 della *Loreg* (come modificata dalla *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*), relativi rispettivamente alle elezioni parlamentari, a quelle municipali e a quelle europee⁹². Innanzitutto occorre rilevare che le spese sostenute per la campagna elettorale non possono superare il limite fissato dal legislatore⁹³, che viene calcolato moltiplicando una cifra data per il numero di abitanti della circoscrizione nella quale la formazione politica concorre. Ad esempio, per le elezioni parlamentari tale limite di spesa è pari alla somma risultante dalla moltiplicazione di 0,37 euro per il numero degli abitanti⁹⁴. Inoltre, due ulteriori limiti sono fissati per le spese di propaganda. È infatti stabilito che i candidati non possano spendere più del 20 per cento della somma limite stabilita per le varie elezioni, sia

⁹¹ Art. 3, comma 3, *Ley Orgánica 8/2007*.

⁹² Gli artt. 175, 193 e 227 sono stati modificati rispettivamente dai paragrafi 52, 56 e 61 della *Ley Orgánica 2/2011*.

⁹³ Art. 131, comma 1, *Loreg*, come modificato dal comma 35 dell'articolo unico della *Ley Orgánica 2/2011*. Un altro limite al rimborso delle spese elettorali è inoltre posto dall'art. 127, comma 1, *Loreg*, ai sensi del quale il sovvenzionamento assegnato dallo Stato a ciascun partito per tali spese non può in nessun caso superare l'importo delle spese elettorali dichiarate, come verificate dal *Tribunal de Cuentas* nell'esercizio della sua funzione di vigilanza.

⁹⁴ Art. 175, comma 2, *Loreg*. Per le elezioni municipali il limite di spesa è fissato invece dall'art. 193, comma 2; mentre per quelle europee dall'art. 227, comma 2. La prima disposizione transitoria della *Ley Orgánica 2/2011* ha tuttavia stabilito una riduzione di limiti del 15 per cento rispetto alla cifra rivalutata (vedi nota 97). Per quanto riguarda ad esempio le elezioni politiche del 2011 si è quindi applicato il limite di 0,33 euro moltiplicato per il numero degli abitanti della circoscrizione nella quale la formazione politica ha concorso.

per la pubblicità esterna (es. manifesti)⁹⁵, sia per la propaganda attraverso la stampa periodica e le emittenti radio private⁹⁶.

Il contributo concesso dallo Stato per le spese elettorali, nel rispetto dei limiti stabiliti, viene calcolato in base ai risultati ottenuti, in quanto requisito per accedervi è che almeno uno dei candidati del partito sia stato eletto. L'entità dei rimborsi è prefissata, rispettivamente per le elezioni parlamentari, municipali ed europee, dagli artt. 175, comma 1, 193, comma 1 e 227, comma 1, *Loreg*. Tuttavia, entro i cinque giorni successivi alla indizione delle elezioni, tali cifre, che si intendono espresse in euro costanti, devono essere aggiornate da un'ordinanza del Ministero dell'economia e delle finanze⁹⁷.

In particolare, per le elezioni politiche le somme prefissate sono pari a: 21.167,64 per ogni seggio ottenuto al Congresso dei deputati o al Senato; 0,81 euro per ogni voto ottenuto da ciascuna lista per il Congresso, che abbia eletto almeno uno dei suoi candidati; 0,32 euro per ogni voto ottenuto dai candidati che siano risultati eletti al Senato⁹⁸. A titolo di contributo per le spese di invio al domicilio degli elettori di materiale propagandistico è inoltre previsto un ulteriore finanziamento di valore pari a 0,22 euro per elettore, purché il partito riesca ad ottenere il numero di seggi o di voti sufficiente a formare un gruppo parlamentare. Le spese sostenute per l'invio postale di propaganda elettorale non sono tuttavia computate ai fini del rispetto del limite generale di spesa⁹⁹.

Ancora per quanto riguarda i rimborsi elettorali è inoltre prevista la possibilità che ai partiti che abbiano ottenuto eletti nella precedente tornata elettorale siano corrisposti degli acconti sui contributi elettorali, fino a un massimo del 30 per cento della somma totale percepita nella

⁹⁵ Art. 55, comma 3, *Loreg*, come sostituito dal comma 22 dell'articolo unico della *Ley Orgánica 2/2011*.

⁹⁶ Art 58, comma 1, *Loreg*.

⁹⁷ Artt. 175, comma 4, 193, comma 4, e 227, comma 4, *Loreg*. Tali disposizioni si riferiscono, oltre che all'entità del rimborso, ai limiti di spesa.

⁹⁸ Per le elezioni politiche del 20 novembre 2011 tali cifre sono state aggiornate rispettivamente a 21.633,33 euro, 0,83 euro e 0,33 euro, nonostante gli importi fissati dall'art. 175, comma 1, (oltre che quelli fissati dall'art. 193, comma 1) fossero stati congelati dall'ottava disposizione transitoria (*Congelación de subvenciones para gastos electorales y envíos de publicidad y propaganda electoral*), inserita nella *Loreg* dal comma 63 dell'articolo unico della *Ley Orgánica 2/2011*.

⁹⁹ Art. 175, comma 3, *Loreg*. Un contributo per le spese di invio al domicilio degli elettori di materiale propagandistico è inoltre previsto per le elezioni municipali (art. 193, comma 3) e per quelle europee (art. 227, comma 3).

precedente tornata¹⁰⁰. La parte restante è corrisposta dopo le elezioni: una prima quota, sempre in forma di anticipo, è attribuita, fino a corrispondenza del 90 per cento del rimborso totale, subito dopo il deposito della contabilità elettorale (che avviene tra i 100 e i 125 giorni successivi alle elezioni); una seconda dopo il riscontro di regolarità da parte della Corte dei Conti (che deve essere reso entro duecento giorni dalle elezioni)¹⁰¹.

3.2. *La disciplina del finanziamento privato*

A favore dei partiti politici la *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*, individua cinque forme di finanziamento privato (*recursos procedentes de la financiación privada*), consistenti in: *a*) quote associative e sottoscrizioni da parte di iscritti, aderenti e simpatizzanti; *b*) utili derivanti da attività proprie dei partiti e rendite ricavate dalla gestione del proprio patrimonio, ricavi derivanti da attività promozionali e altri ricavati da servizi prestati in relazione con i propri fini costitutivi; *c*) donazioni in denaro o in natura, percepite nei termini e nelle condizioni previste dalla legge stessa; *d*) fondi derivanti da prestiti o da crediti concordati; *e*) eredità o lasciti ricevuti¹⁰².

Per quanto riguarda le quote associative (*cuotas y aportaciones de los afiliados, adheridos y simpatizantes*) la legge, rinviando agli statuti dei singoli partiti, si limita a prescrivere che le stesse debbano essere accreditate su conti correnti bancari (aperti esclusivamente a tale scopo), intestati ai partiti e destinati a ricevere solo ed esclusivamente tale tipologia di versamenti¹⁰³. Relativamente invece ad altri utili, rendite patrimoniali e ricavi di natura promozionale, oltre ad essere posto il divieto generale di svolgimento di qualunque altra attività di carattere commerciale da parte dei partiti politici, è richiesta l'identificazione di chiunque versi contributi in patrimonio a un partito uguali o superiori a 300 euro¹⁰⁴.

Le disposizioni più dettagliate riguardano le donazioni private in denaro o in natura, che possono essere effettuate da persone fisiche o

¹⁰⁰ Art. 127-*bis* Loreg.

¹⁰¹ Artt. 133 e 134 Loreg.

¹⁰² Art. 2, comma 2, *Ley Orgánica 8/2007*.

¹⁰³ Artt. 4, comma 1 e 8, comma 1, *Ley Orgánica 8/2007*.

¹⁰⁴ Art. 6 *Ley Orgánica 8/2007*.

giuridiche¹⁰⁵ sui conti correnti dei partiti politici, aperti esclusivamente a tale fine¹⁰⁶. In particolare, i contributi provenienti da persone giuridiche devono essere deliberati dall'organo sociale competente. Tuttavia i partiti non possono ricevere, direttamente o indirettamente: donazioni provenienti sia da organismi, enti o imprese pubbliche sia da imprese private, che abbiano rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni, organismi pubblici o imprese il cui capitale sia a maggioranza pubblico¹⁰⁷; nonché donazioni provenienti da fondazioni, associazioni o altri enti che ricevano sovvenzioni dalle pubbliche amministrazioni o il cui bilancio sia costituito, in tutto o in parte, da contributi diretti o indiretti di tali amministrazioni¹⁰⁸. Vigé inoltre il divieto di ottenere finanziamenti da governi, organismi, enti o imprese pubbliche stranieri. Le donazioni provenienti da persone straniere sono invece permesse con gli stessi limiti previsti per i cittadini nazionali¹⁰⁹. Altri due limiti generali stabiliscono il divieto assoluto di donazioni anonime e quello di ricevere da una medesima persona fisica o giuridica donazioni superiori a 100.000 euro annuali. Per le donazioni superiori a 50.000 euro e per quelle di beni immobili è inoltre prevista la notifica entro tre mesi alla Corte dei Conti¹¹⁰. Disposizioni sui finanziamenti privati sono stabilite anche nella *Loreg*, che prevede tra l'altro il divieto per qualsiasi persona fisica o giuridica di versare a favore di uno stesso partito un contributo superiore a 10.000 euro durante il periodo elettorale¹¹¹.

Infine occorre segnalare che anche il finanziamento delle fondazioni e associazioni legate ai partiti politici è sottoposto agli stessi limiti e requisiti previsti dalla *Ley Orgánica 8/2007* relativamente alle contribuzioni private, pure se con alcune

¹⁰⁵ Art. 4, comma 2, lett. a), *Ley Orgánica 8/2007*.

¹⁰⁶ Art. 4, comma 2, lett. e), *Ley Orgánica 8/2007*, come modificato dall'art. 1 della *Ley Orgánica 5/2012*. Le lett. f) e g) dello stesso articolo (rispettivamente per le donazioni in denaro e per quelle in natura) aggiungono che al donatore deve essere rilasciato un documento contenente i suoi dati fiscali, la data del versamento e l'indicazione dell'importo in denaro o del bene donato.

¹⁰⁷ Tale divieto si estende alle aziende appartenenti al medesimo gruppo, alle imprese partecipate in maggioranza da tali aziende e alle loro fondazioni.

¹⁰⁸ Art. 4, comma 2, lett. b), c) e d), *Ley Orgánica 8/2007*, come modificato dall'art. 1 della *Ley Orgánica 5/2012*.

¹⁰⁹ Art. 7 *Ley Orgánica 8/2007*.

¹¹⁰ Art. 5 *Ley Orgánica 8/2007*, come modificato dall'art. 3 della *Ley Orgánica 5/2012*.

¹¹¹ Art. 129 *Loreg*, come sostituito dal comma 34 dell'articolo unico della *Ley Orgánica 2/2011*.

specificità¹¹². In particolare è previsto la non applicabilità del limite di 100.000 euro all'anno per le donazioni ricevute da una stessa persona fisica o giuridica e del divieto posto ai finanziamenti da parte di imprese private che abbiano rapporti con amministrazioni o enti pubblici oppure da imprese aventi un capitale sociale a maggioranza pubblica. Le donazioni effettuate nei loro confronti da persone giuridiche devono inoltre essere approvate in ogni caso dall'organo o rappresentante competente e formalizzate in un documento pubblico qualora abbiano natura monetaria e un importo superiore ai 120.000 euro¹¹³.

3.3. *La disciplina dei controlli*

I partiti politici devono tenere registri contabili dettagliati che permettano in ogni momento di conoscere la loro situazione finanziaria e patrimoniale e l'adempimento degli obblighi previsti dalla legge¹¹⁴. I partiti che ricevono qualunque tipo di sovvenzione pubblica devono inoltre presentare alla Corte dei Conti, entro il 30 giugno successivo all'anno finanziario a cui si riferiscono, rendiconti annuali riferiti a ciascun esercizio economico contenenti la descrizione dettagliata e documentata di tutte le entrate e le spese ed estesi agli ambiti statali, regionali e provinciali¹¹⁵. Tali rendiconti devono comprendere il bilancio, il conto economico e una memoria esplicativa (in cui devono essere indicate le sovvenzioni pubbliche e le donazioni private ricevute da persone fisiche o giuridiche, consentendo di identificare il donatario e l'importo della ciascuna donazione) e devono essere accompagnati da una relazione effettuata in sede di controllo interno¹¹⁶.

¹¹² Le fondazioni e associazioni che fanno capo a partiti politici rappresentati nel Parlamento nazionale possono inoltre ricevere sovvenzioni pubbliche, stanziare nei capitoli di spesa di vari Ministeri, per lo svolgimento delle loro attività di studio e sviluppo del pensiero politico, sociale e culturale e per attività di formazione, consolidamento e diffusione del sistema democratico. L'importo di tali sovvenzioni è stato ridotto dalla dodicesima disposizione aggiuntiva della *Ley Orgánica 8/2007* (aggiunta dall'art. 12 della *Ley Orgánica 5/2012*) del 20 per cento rispetto al 2011.

¹¹³ Settima disposizione aggiuntiva della *Ley Orgánica 8/2007*, come modificata dall'art. 10 della *Ley Orgánica 5/2012*. Il comma 6 di questa disposizione prevede inoltre che tali fondazioni e associazioni siano tenute a riferire annualmente al Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione riguardo alle donazioni e ai contributi ricevuti e che le donazioni provenienti da persone giuridiche siano soggette a notifica alla Corte dei Conti, da effettuarsi entro tre mesi.

¹¹⁴ Art. 14, comma 1, *Ley Orgánica 8/2007*.

¹¹⁵ Art. 14, commi 3, 4 e 7, *Ley Orgánica 8/2007*.

¹¹⁶ Art. 14, comma 5, e art. 15 *Ley Orgánica 8/2007*.

I controlli affidati alla Corte dei Conti (*Tribunal de Cuentas*), cui spetta in esclusiva il controllo dell'attività economico e finanziaria dei partiti politici, riguardano sia la legittimità delle risorse pubbliche e private dei partiti, sia la regolarità contabile delle attività economico-finanziarie realizzate. La Corte, in sede di controllo esterno, presenta entro sei mesi una propria relazione sulla regolarità e conformità alla legge della documentazione ricevuta, che è sottoposta, se del caso, all'approvazione del Parlamento ed è successivamente pubblicata nel Bollettino Ufficiale dello Stato¹¹⁷. I partiti politici, una volta pubblicata dalla Corte dei Conti la relazione di controllo per un determinato esercizio, sono tenuti a rendere pubblici, preferibilmente attraverso il loro sito *web*, il bilancio e il conto economico e in particolare l'importo dei crediti che sono stati concessi, il tipo di ente concedente e le cancellazioni del debito corrispondenti a tale esercizio, in modo che tale informazione sia libera e accessibile ai cittadini¹¹⁸.

Alla stessa Corte, dopo lo svolgimento delle elezioni, i partiti siano tenuti a presentare un rendiconto dettagliato e documentato delle entrate e delle spese elettorali. La Corte dei Conti si pronuncia sulla regolarità dello stesso e tale pronuncia è condizione per l'erogazione dei contributi pubblici per le spese elettorali¹¹⁹.

Il *Tribunal de Cuentas* può inoltre irrogare sanzioni al partito politico che abbia commesso le infrazioni "molto gravi" previste dalla legge. In particolare: se il partito politico abbia accettato donazioni in violazione alle limitazioni e ai requisiti stabiliti dalla legge, può essere comminata una multa fino a un importo pari al doppio del contributo ricevuto illegalmente (che sarà dedotta dal successivo conferimento della sovvenzione annuale al partito); se il partito non presenti senza valida giustificazione i conti corrispondenti all'ultimo esercizio annuale o se li presenti incompleti, la Corte può proporre che al partito stesso non siano assegnati i contributi annuali a cui esso avrebbe diritto, fino a quando non sia adempiuto l'obbligo di presentazione o fino a quando non sia sanate le irregolarità; se il partito abbia superato i limiti di spesa alla elezioni è prevista una multa equivalente al

¹¹⁷ Art. 16 *Ley Orgánica* 8/2007, il cui comma 3 è stato modificato dall'art. 6 della *Ley Orgánica* 5/2012.

¹¹⁸ Art. 14, comma 8, *Ley Orgánica* 8/2007, aggiunto dall'art. 4 della *Ley Orgánica* 5/2012.

¹¹⁹ Il procedimento di controllo delle spese elettorali è disciplinato dagli artt. 132-134 della *Loreg*.

superamento della spesa¹²⁰.

Per consentire l'esercizio delle funzioni della Corte è infine imposto un dovere di collaborazione, ai sensi del quale i partiti politici sono tenuti a consegnare documenti, dati e giustificazioni richiesti dalla stessa¹²¹.

4. Il finanziamento dei partiti politici nel Regno Unito

Nel Regno Unito il finanziamento pubblico dei partiti politici, se paragonato a quello che può riscontrarsi nei Paesi europei precedentemente analizzati, ha un ruolo marginale sia per la sua entità sia per le forme dei conferimenti. Se si escludono infatti le forme di incentivo finanziario destinate a tutti i partiti (nella forma dei cosiddetti *policy development grants*) e di accesso a taluni servizi e facilitazioni, il finanziamento pubblico diretto si sostanzia in una forma di contribuzione per i soli partiti di opposizione. Essendo finalizzato a compensare i vantaggi di cui la maggioranza può godere grazie alla sua posizione di governo, si tratta comunque non di un generico finanziamento bensì di sovvenzioni a favore dei partiti di minoranza affinché possano esplicare i compiti connessi alla loro attività parlamentare. Noto con il termine *Short Money* (dal nome del *leader* laburista alla Camera dei Comuni che propose la sua introduzione), questo tipo di finanziamento fu introdotto nel 1975 ed è attualmente disciplinato da una risoluzione della Camera dei Comuni del 26 maggio 1999. Un analogo meccanismo (noto con il termine *Cranborne Money*) è stato introdotto a partire dal 1996 anche per i partiti di opposizione alla Camera dei Lords ed è attualmente disciplinato da una risoluzione del 30 luglio 2002.

I partiti politici britannici hanno da sempre sostenuto le proprie attività mediante finanziamenti privati che sono cominciati ad essere regolamentati solo a partire dalla fine del secolo scorso, allo scopo di garantire la trasparenza dei conferimenti e di promuovere la parità di condizioni nella competizione politico-elettorale. Fino all'approvazione nel 2000 del *Political Parties, Elections and Referendums Act*, infatti, non era ad esempio previsto alcun obbligo in

¹²⁰ Art. 17 *Ley Orgánica* 8/2007 (come modificato dall'art. 7 della *Ley Orgánica* 5/2012). Il procedimento sanzionatorio è invece disciplinato dall'art. 18 della stessa legge (come modificato dall'art. 8 della *Ley Orgánica* 5/2012).

¹²¹ Art. 19 *Ley Orgánica* 8/2007.

capo ai partiti di rivelare le proprie fonti di finanziamento. Ciò non deve stupire se si pensa che fino al 1998, quando fu approvato il *Registration of Political Parties Act*, non vi fosse neppure una qualche definizione giuridica di partito politico, considerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza come un'associazione privata volontaria, chiamata ad assumere una funzione pubblica solo successivamente alle elezioni politiche¹²². Una risoluzione della Camera dei Comuni risalente al 15 dicembre 1949 stabiliva soltanto che i partiti fossero tenuti a pubblicare un rendiconto annuale¹²³. Specifiche norme di legge prescrivevano alcuni obblighi esclusivamente riguardo ai contributi erogati ai partiti dalle imprese e dai sindacati. Relativamente a questi ultimi il *Trade Union Act* del 1984, poi confluito nel *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act* del 1992¹²⁴, stabiliva che gli iscritti a un sindacato fossero tenuti a votare almeno una volta ogni dieci anni una *political resolution* sull'istituzione del *political fund* del sindacato, al fine di esprimersi sulla scelta di finanziare un partito, e che i sindacati dovessero dichiarare nel bilancio annualmente inviato al *Certification Officer* tutte le spese sostenute per scopi politici. Per le imprese e le società il *Companies Act* del 1985 prevedeva invece che ogni donazione superiore a 200 sterline concessa per scopi politici dovesse risultare nel *directors' report*, indicando il beneficiario e l'ammontare, ma non c'era una regola che imponesse di far partecipare gli azionisti alla decisione relativa al finanziamento di un partito¹²⁵.

Per quanto riguarda invece le spese elettorali, sostenute anch'esse mediante finanziamento privato, il Regno Unito è considerato il Paese in cui è stata adottata la «prima normativa dei tempi moderni sul finanziamento della politica»¹²⁶. Il *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* del 1883 impose infatti limiti alle spese elettorali dei candidati nei singoli collegi uninominali al fine di

¹²² G. CARVALE, *Il finanziamento della politica in Gran Bretagna*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di F. Lanchester, Giuffrè, Milano, 2000, p. 266.

¹²³ «That, in the opinion of this House, political parties, and all other organizations having political action as one of their aims, should publish annually full and adequate statements of their accounts», in <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1949/dec/15/political-parties-accounts>

¹²⁴ Chapter VI «Application of funds for political objects».

¹²⁵ Art. 235 e allegato 7 del *Companies Act* 1985.

¹²⁶ L. MEZZETTI, *Finanziamenti e condizionamenti del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, p. 112.

prevenire pratiche illecite e corrotte ed introdurre un principio di *fairness* della competizione elettorale. Tali limiti furono successivamente modificati e aggiornati fino al *Representation of the People Act 1993*, continuando però ad essere applicati esclusivamente a livello locale. Solo nel 2000, anche a seguito di alcuni scandali che colpirono sia il partito conservatore che quello laburista¹²⁷, «il Regno Unito è passato, in materia, dall'essere uno degli ordinamenti meno regolati a uno di quelli più modernamente e accuratamente disciplinati»¹²⁸. Il *Political Parties, Elections and Referendums Act* (*Ppera*) portò infatti ad una riforma all'insegna della massima trasparenza del finanziamento privato della politica, recependo quasi integralmente le raccomandazioni espresse nel rapporto sul finanziamento dei partiti politici del *Committee on Standards in Public Life*¹²⁹, pubblicato nell'ottobre del 1998. In quest'ultimo documento veniva in particolare proposto di: rendere pubbliche le donazioni in denaro e in natura se superiori a 5.000 sterline a livello nazionale e 1.000 sterline a livello locale; consentire le donazioni esclusivamente da “*permissible source*”, vietando le donazioni straniere; vietare le donazioni anonime superiori a 50 sterline; introdurre un limite di spesa per le campagne elettorali a livello nazionale pari a 20 milioni di sterline per ogni partito; prevedere regole chiare sulla redazione e il controllo dei rendiconti dei partiti; introdurre agevolazioni fiscali per chi effettuasse donazioni fino a 500 sterline; aumentare lo *Short Money* per i partiti di opposizione; introdurre limitazioni alle attività elettorali dei *third parties*; prevedere il consenso degli azionisti per le donazioni politiche delle imprese; istituire una Commissione elettorale

¹²⁷ La legge del 2000 seguì infatti ad una serie di scandali che avevano colpito il partito conservatore, accusato di aver ricevuto donazioni da parte finanziatori esteri, e il partito laburista, accusato di aver consentito la reclamizzazione del tabacco nell'ambito delle gare di Formula 1, perché influenzato dalla donazione di un milione di sterline ricevuta in occasione delle elezioni del maggio del 1997 (ma poi restituita) dal patron della Formula 1 Bernie Ecclestone. G. CARVALE, *op. cit.*, pp. 276-277.

¹²⁸ C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 51, 2004, p. 24.

¹²⁹ La *Committee on Standards in Public Life* fu istituita nel 1994 dal Primo Ministro John Major dopo il cosiddetto *Cash-for-questions affair* (G. CARVALE, *op. cit.*, pp. 263 ss.) al fine di elaborare «*standards of conduct of all holders of public office*». Dopo l'avvento del governo laburista il Primo Ministro Tony Blair estese alla stessa (allora presieduta da Lord Neill) il mandato «*To review issues in relation to the funding of political parties, and to make recommendations as to any changes in present arrangements*».

indipendente con ampi poteri investigativi ed esecutivi¹³⁰.

La legge del 2000 ha in seguito subito importanti modifiche con l'approvazione dell'*Electoral Administration Act* del 2006 (dopo lo scandalo del *Cash for Honours*, che coinvolse direttamente il Primo Ministro Blair) e, da ultimo, con il *Political Parties and Referendums Act* del 2009. Inoltre, a distanza di dieci anni dalla riforma, il *Committee on Standards in Public Life* ha compiuto una nuova analisi della disciplina vigente sul finanziamento dei partiti e dei suoi profili applicativi e ha pubblicato nel novembre 2011 il rapporto *Political party finance. Ending the big donor culture*. In tale documento la Commissione ha formulato alcune raccomandazioni nel complesso orientate a rafforzare i principi di integrità e di trasparenza a cui deve conformarsi la vita politica e ad introdurre a questo scopo limiti più stringenti ai finanziamenti effettuati dai soggetti privati. In particolare, nella prospettiva di evitare i condizionamenti sulla vita politica riconducibili agli apporti finanziari di soggetti economici in grado di mobilitare grandi risorse, la stessa, oltre a raccomandare una riduzione (nella misura del 15 per cento) dei limiti di spesa riferiti alle campagne elettorali, ha suggerito l'introduzione di una soglia massima di 10.000 sterline l'anno per le donazioni effettuate da enti o individui nei confronti di partiti con più di due membri eletti in Parlamento o nelle *devolved legislature*. Al fine di compensare tali minori entrate viene prospettata, accanto alle forme di sostegno pubblico all'attività politica previste dalla legislazione vigente, l'introduzione di ulteriori finanziamenti pubblici da rapportare al numero dei membri eletti (nella misura di 3 e 1,5 sterline rispettivamente per ogni eletto a *Westminster* e nelle assemblee legislative regionali o al Parlamento europeo), nonché di forme di deducibilità fiscale delle donazioni individuali fino a 1.000 sterline e dei costi di iscrizione a partiti politici¹³¹.

4.1. La disciplina del finanziamento pubblico

Nel suo rapporto del 1998 il *Committee on Standards in Public Life*, nonostante avesse escluso la possibilità di introdurre un sistema di finanziamento pubblico ordinario dei partiti politici¹³², propose tuttavia

¹³⁰ *Committee on Standards in Public Life, The Funding of Political Parties in the United Kingdom, Fifth Report*, ottobre 1998.

¹³¹ *Committee on Standards in Public Life, Political party finance. Ending the big donor culture, Thirteenth Report*, novembre 2011.

¹³² Raccomandazione n. 36: «No new system should be introduced whereby

l'introduzione di un *Policy Development Fund* al fine di finanziare l'attività di studio e ricerca dei partiti politici. Tale raccomandazione è stata recepita dall'art. 12 del *Political Parties, Elections and Referendums Act* che ha istituito una sovvenzione pubblica sotto forma di *policy developments grants*. Tale sovvenzione, erogata in corrispondenza di iniziative di politica generale adottate dai partiti ed enunciate nei relativi programmi,¹³³ viene assegnata annualmente dalla *Electoral Commission* ai partiti registrati che abbiano almeno due eletti alla Camera dei Comuni e che abbiano prestato giuramento di fedeltà alla Monarchia Britannica (*oath of allegiance*) ai sensi del *Parliamentary Oaths Act 1866* (passaggio necessario al fine di prendere parte alla vita della Camera dei Comuni). Il suo ammontare massimo è attualmente fissato in 2.000.000 sterline, che vengono ripartiti in base ai vigenti criteri di distribuzione disciplinati dall'*Elections (Policy Development Grants Scheme) Order 2006*, per una metà, in misura eguale tra i partiti politici in possesso dei requisiti predetti, e per l'altra metà, in misura proporzionale al corpo elettorale delle circoscrizioni in cui i partiti concorrono alle elezioni con propri candidati. La Commissione elettorale anticipa a ciascun partito il 75 per cento della somma ad esso spettante dopo aver accolto la sua domanda di finanziamento e versa la parte restante dopo la verifica dell'attività svolta e delle spese sostenute dallo stesso¹³⁴.

Nel 2011 il *Committee on Standards in Public Life* è giunto invece ad una diversa conclusione, proponendo l'aumento o l'introduzione di nuove forme di finanziamento pubblico e indicando cinque diverse possibilità: l'estensione dello *Short Money* e dei *policy development grants*; un sistema di *matched funding*; misure di *tax relief*; un "finanziamento generale"; un sistema che consenta agli elettori di indicare sulla scheda elettorale la destinazione di una quota del gettito fiscale al partito votato¹³⁵.

Il finanziamento pubblico diretto è attualmente riservato ai partiti

the state is obliged for the indefinite future to provide financial support for the political parties».

¹³³ Ai sensi dell'art. 12, comma 1, *Ppera*: «*A policy development grant*” is a grant to a represented registered party to assist the party with the development of policies for inclusion in any manifesto on the basis of which (i) candidates authorised to stand by the party will seek to be elected at an election(...) or (ii) the party itself will seek to be so elected».

¹³⁴ Sezione “*Public funding for parties*” sul sito della Commissione: <http://www.electoralcommission.org.uk/>

¹³⁵ *Committee on Standards in Public Life, Political party finance. Ending the big donor culture, Thirteenth Report*, novembre 2011, pp. 59-62.

di opposizione. Alla Camera dei Comuni questo tipo di finanziamento (*Short Money*) assume tre diverse forme, essendo corrisposto a titolo di: contributo per lo svolgimento dell'attività parlamentare («*financial assistance to assist an opposition party in carrying out its Parliamentary Business*», istituita dall'originaria risoluzione del 1975); contributo per le spese di viaggio sostenute dai membri dei gruppi parlamentari di opposizione («*financial assistance towards travelling and associated expenses necessarily incurred by an opposition party's spokesmen in relation to the party's parliamentary business*», introdotta nel 1993); dotazione riservata all'ufficio del *Leader* dell'opposizione («*financial assistance for the costs necessarily incurred in the running of the Leader of the Opposition's Office*», introdotta nel 1999)¹³⁶. L'ammontare di ciascuna di queste tre componenti, aggiornato ogni anno sulla base dell'indice dei prezzi al consumo, a partire dal 1° aprile 2013 è attribuito nella misura di: 16.250,37 sterline per ogni seggio conseguito alle ultime elezioni, a cui si aggiunge il contributo di circa 32,46 sterline ogni duecento voti ottenuti dal partito; una somma fissa di 178.516,06 sterline, ripartita fra ciascuno dei partiti di opposizione nella stessa proporzione con cui sono stati distribuiti i fondi generali; una somma fissa di 757.097,32 sterline¹³⁷.

Requisito per accedere a tali contributi è di aver ottenuto almeno due seggi oppure un solo seggio e più di 150.000 voti alle ultime elezioni. Inoltre, poiché il contributo *Short Money* è legato unicamente allo svolgimento delle attività parlamentari (anche se nella risoluzione che lo disciplina non è specificato che cosa si intenda per *parliamentary business*), esso spetta solo ai partiti regolarmente proclamati ed insediati che abbiano giurato fedeltà alla Monarchia Britannica (come previsto anche per la concessione delle *policy developments grants*). Tuttavia una disciplina peculiare è applicata al

¹³⁶ R. KELLY, *Short Money*, in www.parliament.uk/briefing-papers/SN01663.pdf, 9 maggio 2012, p. 4. Il testo della *Short Money Resolution* del 26 maggio 1999 è riportato in appendice 4.

¹³⁷ Il *Leader of the Opposition*, l'*Opposition Chief Whip* e due *Assistant Opposition Whips* nella Camera dei Comuni ricevono inoltre un'indennità specifica in ragione del ruolo ricoperto, che si aggiunge all'indennità parlamentare ordinaria. A partire dal 14 luglio 2011 tali indennità parlamentari aggiuntive sono determinate nella misura di 63.098 sterline per il *Leader of the Opposition*, di 33.002 sterline per l'*Opposition Chief Whip* e di 19.239 sterline per gli *Assistant Chief Whips*. Con il *Ministerial and other Salaries Act 1975 (Amendment) Order 2011* il Governo in carica ha infatti attuato una riduzione del 5 per cento delle remunerazioni dei titolari di cariche pubbliche e il loro congelamento per tutta la durata della legislatura.

gruppo parlamentare rappresentativo del partito independentista dell'Irlanda del Nord *Sinn Fein* che nel 2010, pur avendo eletto cinque esponenti al Parlamento Britannico, ha scelto di non occupare i propri seggi e di rifiutarsi di prestare giuramento alla Corona. Con una mozione approvata dalla Camera nel 2006 è stato infatti introdotto uno specifico schema di assistenza finanziaria per il partito di opposizione «*represented by Members who have chosen not to take their seats*» erogato, con criteri analoghi a quelli vigenti per lo *Short Money*, unicamente al membro designato come «*spokesman*» di quel gruppo in relazione esclusiva alle spese da questo sostenute per l'attività svolta in nome e in rappresentanza del partito medesimo («*party's representative business*»)¹³⁸.

I fondi generali e i fondi per le spese dell'ufficio del *leader* dell'opposizione sono versati con cadenza mensile. Il rimborso delle spese di viaggio è invece oggetto di richieste inoltrate dai singoli membri all'Ufficio parlamentare competente. In relazione all'utilizzazione dei fondi la *Short Money Resolution* richiede a ciascun partito che ne benefici di trasmettere all'*Accounting Officer* della Camera la certificazione di un revisore indipendente che dimostri l'esclusiva destinazione di essi alla copertura delle spese sostenute per l'attività parlamentare. La mancata certificazione, nelle forme prescritte ed entro il mese di maggio successivo all'anno a cui si riferisce il finanziamento, comporta la sospensione di ulteriori erogazioni¹³⁹.

Analogamente alla Camera dei Comuni, nel 1996 la *House of Lords* ha introdotto un contributo per i partiti di opposizione, noto come *Cranborne Money*. La risoluzione che disciplina questo tipo di finanziamento (*House of Lords Resolution of 30 July 2002 on Cranborne money*) è stata modificata da una risoluzione del 2010¹⁴⁰, ai sensi della quale una somma prefissata è destinata al solo maggior partito di opposizione (*Official Opposition*) e ai Lords indipendenti

¹³⁸ R. KELLY, *op. cit.*, pp. 13-16 e appendice 6, *Resolution of 8 February 2006 on financial support for representative business*, p. 31. In particolare, nell'anno finanziario 2013/14 il contributo erogato al *Sinn Fein* è pari a 109.135 sterline a titolo di contributo generale e a 3.123,25 sterline per rimborsi delle spese di viaggio.

¹³⁹ Art. 5 della *Short Money Resolution*. Il 21 gennaio 2013 i *Members Estimate Committee* hanno infatti spostato il termine per la trasmissione della certificazione (in precedenza fissato a non oltre nove mesi dal 31 marzo) entro fine maggio di ogni anno.

¹⁴⁰ *House of Lords Resolution of 24 June 2010 on Cranborne money*, in R. KELLY, *op. cit.*, p. 30.

(*Cross Bench Peers*). Non è invece più prevista l'assegnazione di fondi al secondo maggior partito di opposizione¹⁴¹. Come previsto alla Camera bassa, indennità aggiuntive sono inoltre attribuite ai maggiori esponenti dell'opposizione, il *Leader of the Opposition* e l'*Opposition Chief Whip*. Le loro indennità, a partire dal 14 luglio del 2011, ammontano rispettivamente a 68.710 e a 63.537 sterline annue.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico indiretto sono stabilite una serie di agevolazioni per i candidati alle elezioni politiche. La forma più conosciuta di questo tipo di finanziamento consiste infatti nel mettere a disposizione dei partiti spazi televisivi e radiofonici gratuiti per la propaganda politica, nel periodo elettorale (*party election broadcasts*) ma anche durante la legislatura (*party political broadcasts*). Tale concessione avviene sotto la vigilanza dell'autorità di settore (*Ofcom*) e sulla base dei criteri da questa stabiliti¹⁴². Ulteriori agevolazioni riservate ai partiti consistono tra l'altro nel: porre a carico delle autorità locali e non dei candidati o dei rispettivi partiti la registrazione degli elettori; concedere gratuitamente i servizi postali per la propaganda elettorale; mettere a disposizione dei candidati spazi in edifici pubblici per lo svolgimento di riunioni e incontri nel corso delle campagne elettorali per le elezioni nazionali, europee e locali.

4.2. La disciplina del finanziamento privato

Le norme sul finanziamento privato sono contenute nel *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 (successivamente modificato dall'*Electoral Administration Act 2006*) che ha in particolare istituito un'autorità indipendente di vigilanza (l'*Electoral Commission*), «la struttura di riferimento per le pratiche di registrazione dei partiti e per la loro vita finanziaria»¹⁴³. Attraverso tale

¹⁴¹ R. KELLY, *op. cit.*, pp. 11-13 e appendice 3, *Cranborne Money allocations, 1997/98-2013/14*, p. 22. In particolare, nell'anno 2013/14 al Partito laburista è stato assegnato un finanziamento di 555.748 sterline, mentre ai *Cross Bench* di 71.770 sterline.

¹⁴² Gli spazi radiotelevisivi gratuiti sono oggi disciplinati dal *Broadcasting Act* del 1990 e dal *Communications Act* del 2003. Il regolamento sulle trasmissioni radiotelevisive promosse dai partiti politici è costituito invece dalle *Ofcom rules on Party Political and Referendum Broadcasts*, nella versione aggiornata al 21 marzo 2013.

¹⁴³ P. BONESU, *God save the Electoral Commission: trasparenza e controlli a garanzia del finanziamento privato in Gran Bretagna*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Regno Unito, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012, p. 30.

provvedimento sono stati inoltre posti obblighi contabili sui partiti, prevedendo l'obbligatoria designazione al loro interno di un responsabile amministrativo, ed istituiti controlli sulle donazioni ai partiti e ai loro singoli membri (*sponsorship*) nonché sulle spese da questi sostenute nelle campagne elettorali (*campaign expenditure*)¹⁴⁴. Una più organica disciplina del finanziamento dei partiti, introdotta nel quadro di programmi diretti a razionalizzare i “costi della politica” e a sottoporli a stringenti criteri di trasparenza è stata poi adottata con il *Political Parties and Elections Act 2009* che, oltre a modificare la disciplina delle indennità parlamentari, ha in parte innovato la normativa sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali.

Ai sensi della normativa vigente i finanziamenti privati possono essere erogati, a titolo di donazione¹⁴⁵, da parte di «*permissible donors*»¹⁴⁶ nei confronti dei soggetti individuati dalla legge come *regulated donees*, ossia nei confronti di membri di partiti i quali abbiano adempiuto agli oneri di registrazione, di titolari di cariche

¹⁴⁴ Il *Ppera* è un atto legislativo composto da 163 articoli suddivisi in dieci parti relative rispettivamente a: l'istituzione e la disciplina delle funzioni generali della *Electoral Commission* (*Part I*, artt. 1-21); la registrazione dei partiti politici, necessaria per poter partecipare alle elezioni locali, generali ed europee (*Part II*, artt. 22-40); gli obblighi contabili per i partiti registrati (*Part III*, artt. 41-49); le donazioni ai partiti (*Part IV*, artt. 50-71E, cui segue la *Part 4A*, artt. 71F-71Z, aggiunta con le modifiche 2006 e intitolata “*regulation of loans and related transaction*”); il controllo delle spese elettorali dei partiti (*Part V*, artt. 72-84); il controllo delle campagne elettorali dei *third party* (*Part VI*, artt. 85-100); le donazioni e le spese in occasione di campagne referendarie (*Part VII*, artt. 101-129); i controlli sulle donazioni e sulle spese per le campagne elettorali dei candidati (*Part VIII*, artt. 130-138); le norme sulle donazioni politiche delle imprese (*Part IX*, artt. 139-140); disposizioni «*miscellaneous and general*» (*Part X*, artt. 141-163).

¹⁴⁵ Ai sensi dell'art. 50, comma 2, *Ppera*, come modificato dall'*Electoral Administration Act 2006*, per “donazioni” (in favore dei partiti politici registrati) si intende: «(a) any gift to the party of money or other property; (b) any sponsorship provided in relation to the party (as defined by section 51); (c) any subscription or other fee paid for affiliation to, or membership of, the party; (d) any money spent (otherwise than by or on behalf of the party) in paying any expenses incurred directly or indirectly by the party; (e) the provision otherwise than on commercial terms of any property, services or facilities for the use or benefit of the party (including the services of any person)».

¹⁴⁶ Ai sensi dell'art. 54, comma 2, *Ppera* sono «*permissible donors*»: «(a) an individual registered in an electoral register; (b) a company registered under the *Companies Act 2006* and incorporated within the United Kingdom or another member State, which carries on business in the United Kingdom»; (c) a registered party (...); (d) a trade union (...); (e) a building society (...); (f) a limited liability partnership (...); (g) a friendly society (...); (h) any unincorporated association of two or more persons which does not fall within any of the preceding paragraphs but which carries on business or other activities wholly or mainly in the United Kingdom and whose main office is there».

elettive e di componenti di associazioni collegate ai partiti¹⁴⁷. Spetta al partito verificare che ogni donazione superiore a 500 sterline provenga da uno dei *permissible donors*, che non può essere anonimo e deve essere chiaramente identificabile. Qualora un partito riceva una donazione da un donatore che non rientra nella categoria dei “donatori consentiti” deve restituirla entro trenta giorni oppure, nel caso in cui il donatore non possa essere identificato, consegnare la somma ricevuta alla Commissione elettorale¹⁴⁸.

Una relazione riguardante alle donazioni ricevute deve essere comunicata alla Commissione elettorale ogni tre mesi qualora i versamenti effettuati superino 7.500 sterline (rispetto ad ogni singola donazione o a più donazioni provenienti dalla stessa fonte nel loro ammontare annuale complessivo), se destinati alla «*central organization of the party*», ovvero 1.500 sterline, se destinati a una «*accounting unit*» del partito¹⁴⁹. Un trattamento analogo a quello delle donazioni è riservato dalla legge, dopo le modifiche del 2006, alle «*regulated transaction*», che possono consistere sia in «*a loan of money*» o in «*a credit facility*» in favore dei partiti politici e che devono essere notificate alla Commissione, la quale tiene il «*register of recordable transactions*»¹⁵⁰.

La disciplina delle campagne elettorali riferita ai singoli candidati è contenuta nel *Representation of the People Act* del 1983, come modificato dal *Ppera* e, da ultimo, dal *Political Parties and Elections Act* del 2009. Le spese elettorali sostenute da o per conto di un candidato alle elezioni parlamentari non devono complessivamente superare l'importo di 7.150 sterline, a cui devono essere aggiunti 7 o 5 pence per ciascun elettore del collegio a seconda che si tratti rispettivamente di «*a county constituency*» o di «*a borough*

¹⁴⁷ Ai sensi dell'art. 1, comma 7, Schedule n. 7, *Ppera* “*Regulated donee*” significa: «(a) a member of a registered party; (b) a members association; or (c) the holder of a relevant elective office, whether or not he is a member of a registered party».

¹⁴⁸ Artt. 56 e 57 *Ppera*.

¹⁴⁹ Art. 62 *Ppera*, come modificato dal *Political Parties and Elections Act* 2009. Precedentemente la soglia delle «*reportable donations*» era infatti fissata rispettivamente a 5.000 e a 1.000 sterline. Ai sensi dell'art. 63 *Ppera* le relazioni riguardanti le donazioni ricevute devono essere settimanali nel corso della campagna elettorale. La *Electoral Commission* tiene il «*register of recordable donations*», disciplinato dall'art. 69 *Ppera*.

¹⁵⁰ Artt. 71F e 71V *Ppera*. Vedi la scheda informativa “*Legislation on regulated donees*” in <http://www.electoralcommission.org.uk/>.

constituency»¹⁵¹. Tale limite si applica per il periodo della campagna elettorale “breve”, cioè dal momento dello scioglimento del Parlamento alla data delle elezioni. Il *Political Parties and Elections Act 2009* ha poi introdotto un nuovo limite di spesa per la campagna elettorale dei singoli candidati nel “*long period*” (*pre-candidacy expenditure limit*), che si applica solo dal momento in cui siano trascorsi quattro anni e sette mesi dall’inizio della legislatura (cioè negli ultimi cinque mesi della legislatura) e che varia a seconda del momento in cui il Parlamento sia sciolto. Se lo scioglimento avviene alla scadenza naturale (60° mese) il limite di spesa è pari a 25.000 sterline più 7 o 5 pence per ogni elettore, a seconda che il voto sia stato espresso in un collegio di un’area urbana o rurale. Qualora invece lo scioglimento avvenga tra il 59° e il 56° mese il suddetto limite è ridotto nella misura rispettivamente del 90%, dell’80%, del 70% e del 60%¹⁵².

Limiti alle spese elettorali sono previsti anche nei confronti dei partiti. È infatti stabilito che, nel periodo di 365 giorni che precedono le elezioni, il limite relativo di spesa per la campagna elettorale sia pari a 30.000 sterline moltiplicato per il numero delle circoscrizioni nelle quali il partito abbia presentato propri candidati. Un partito presente in tutti i collegi elettorali nazionali della Camera dei Comuni può tuttavia spendere fino a 19,5 milioni di sterline¹⁵³. Non vanno confusi con i partiti politici i *third parties*¹⁵⁴, per i quali è previsto un limite massimo di spese elettorali di 10.000 sterline in Inghilterra e di 5.000 in Scozia, Galles e Irlanda del Nord nel caso in cui non siano ufficialmente registrati¹⁵⁵.

¹⁵¹ Art. 76A, comma 2, *Representation of the People Act 1983*, come modificato da *The Representation of the People (Variation of Limits of Candidates’ Election Expenses) Order 2005*.

¹⁵² Art. 76ZA *Representation of the People Act 1983*, come aggiunto dal *Political Parties and Elections Act 2009*.

¹⁵³ Art. 79 e *schedule 9 Ppera*.

¹⁵⁴ Per *third parties* si intendono «quei soggetti impegnati in campagna durante il periodo elettorale, ma che non si presentano in quell’occasione né come candidati né come partiti. Il loro ruolo è stato riconosciuto dal legislatore come cruciale per il funzionamento del sistema democratico: si tratta di tutti quegli individui o organizzazioni che si impegnano in difesa di determinate *issues* o portano avanti la propria battaglia in favore o contro singoli esponenti o formazioni politiche». P. BONESU, *op. cit.*, p. 26.

¹⁵⁵ Art. 94 *Ppera*. Occorre tuttavia segnalare che a partire dal 19 settembre 2014 la disciplina di tali soggetti (definiti anche *non-party campaigners*) sarà modificata in base alle disposizioni del *Transparency of Lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*.

4.3. La disciplina dei controlli

La Commissione elettorale (*Electoral Commission*), oltre a tenere il registro dei partiti politici di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord, ha numerose funzioni, elencate negli articoli da 5 a 13 del *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, attinenti ad ogni aspetto e questione riguardante lo svolgimento delle elezioni. A tali “*general functions*” si aggiungono inoltre funzioni specifiche riguardanti il controllo dell’attività finanziaria dei partiti.

Benché sia un organismo indipendente tra i suoi dieci commissari quattro sono nominati dai principali partiti politici presenti nella Camera dei Comuni, anche se tra individui vincolati all’astensione dall’attività politica per un determinato numero di anni¹⁵⁶. Non può essere infatti nominato commissario chi fa parte di un partito politico o chi, nei precedenti cinque anni, abbia rivestito incarichi o impieghi di partito, abbia ricoperto cariche elettive o abbia effettuato donazioni o prestiti a favore di partiti¹⁵⁷. Al fine di garantire la massima trasparenza ed equità in merito al finanziamento dei partiti, questi ultimi devono trasmettere alla Commissione il rendiconto delle spese sostenute durante la campagna elettorale (redatto in base alle disposizioni dell’art. 80 *Ppera*), entro tre mesi dalle elezioni nel caso in cui abbiano sostenuto spese inferiori a 250.000 sterline. Qualora i partiti abbiano speso più di 250.000 sterline, con il rendiconto, che deve essere trasmesso entro sei mesi dalle elezioni, deve essere presentata una dichiarazione di un revisore indipendente¹⁵⁸. Obblighi di rendicontazione relativi alle spese sostenute in campagna elettorale sono inoltre previsti per i singoli candidati. L’agente elettorale di ogni candidato deve infatti presentare all’autorità elettorale locale (*returning officer*), entro 35 giorni dalla proclamazione dei risultati, il consuntivo delle spese elettorali, che deve in particolare contenere la dichiarazione di tutte le donazioni superiori a 50 sterline e l’importo totale delle donazioni al di sotto di 50 sterline¹⁵⁹.

Tutti i partiti registrati devono presentare all’*Electoral Commission* un rendiconto annuale delle proprie finanze (l’*annual*

¹⁵⁶ Art. 3A *Ppera*, come aggiunto dal *Political Parties and Elections Act 2009*.

¹⁵⁷ Art. 11A, *Schedule n. 1*, *Ppera*, come modificato dal *Political Parties and Elections Act 2009*, che ha in particolare ridotto l’obbligatorio periodo di astensione dall’attività politica da dieci a cinque anni.

¹⁵⁸ Art. 81 *Ppera*.

¹⁵⁹ Art. 81 *Representation of the People Act 1983*.

statements of account) e, nel caso in cui i propri redditi lordi superino le 250.000 sterline, un'ulteriore certificazione rilasciata da una società esterna¹⁶⁰. Anche le singole sezioni del partito sono chiamate ad inviare il proprio rendiconto qualora nella loro attività abbiano superato 25.000 sterline. Lo *statements of account* e tutti gli altri documenti finanziari sono pubblici e consultabili sul sito della Commissione¹⁶¹.

Il *Political Parties and Elections Act 2009*, nell'intento di incrementare il rigore e l'efficacia sostanziale del regime dei finanziamenti politici, ha poi rafforzato il ruolo della *Electoral Commission* per quanto riguarda i suoi poteri relativi all'accertamento e alla sanzione delle infrazioni alle norme vigenti, attribuendole maggiori libertà nell'istruzione delle proprie indagini e nella raccolta delle informazioni, grazie alla possibilità di acquisire testimonianze, effettuare perquisizioni, infliggere multe ed agire in giudizio. Attenendosi a canoni di flessibilità e di proporzionalità tra sanzioni e gravità della singola violazione, la Commissione esercita tali poteri in forme variabili potendo: irrogare pene pecuniarie; emanare atti di tipo ingiuntivo o inibitorio (*compliance notice*) senza immediatamente deferire i casi all'autorità giudiziaria; nei casi di finanziamenti non conformi alla legge, sottoporre a confisca le relative somme¹⁶².

¹⁶⁰ Art. 42 *Ppera*.

¹⁶¹ <http://www.electoralcommission.org.uk/>, in cui si può tra l'altro trovare una tabella riassuntiva attraverso cui è possibile conoscere quali partiti abbiano regolarmente presentato il rendiconto annuale, chi lo abbia inviato in ritardo e quali abbiano superato le 250.000 sterline in entrata o in uscita.

¹⁶² L'elenco delle sanzioni che possono essere applicate dall'*Electoral Commission* in relazione alle varie infrazioni è disponibile in <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities/our-role-as-regulator-of-political-party-finance/sanctions>.

II FINANZIAMENTO dei «PARTITI POLITICI a LIVELLO EUROPEO»

1. I «partiti politici a livello europeo»

L'esistenza e il ruolo dei partiti politici europei fu per la prima volta riconosciuto con il Trattato di Maastricht del 1992, quando gli stessi vennero rappresentati come uno dei principali strumenti al fine della «creazione di un'Unione europea che superasse la storica dimensione economico-sociale per aprirsi verso una vocazione politica». I partiti a livello europeo venivano infatti considerati «soggettività intermedie tra istituzioni e cittadini, finalizzati a formare, interpretare e recepire la volontà politica di questi, convogliandola nelle sedi istituzionali»¹. Ciò fu formalizzato nell'art. 138A (poi divenuto art. 191)² del Trattato istitutivo della Comunità europea ai sensi del quale: «i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione». Tale disposizione fu inoltre confermata dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 che, al comma 2, affermava che «i partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

A seguito delle sollecitazioni da parte del Parlamento europeo affinché le disposizioni di cui all'art. 191 TCE non rimanessero solo una mera dichiarazione di principio³, alla stessa norma fu poi aggiunto un secondo comma ai sensi al quale: «Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'art. 251, determina lo statuto dei partiti

¹ M. R. ALLEGRI, *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Rivista AIC*, Osservatorio, novembre 2013, p. 6.

² All'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1997 conseguì infatti una ri-numerazione degli articoli del TCE.

³ Punto 8.1 della Risoluzione del Parlamento europeo recante proposte per la Conferenza intergovernativa, A5-0086/2000 del 13 aprile 2000.

politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento»⁴. Tuttavia all'art. 191 TCE fu data attuazione solo con il "Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo", poi modificato dal "Regolamento (Ce) n. 1524/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2007" soprattutto al fine di garantire ai partiti politici a livello europeo una maggiore autonomia rispetto ai partiti politici nazionali⁵.

Anche il Trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009) ha ribadito il ruolo chiave dei partiti politici a livello europeo nella promozione dell'integrazione europea e nel processo di democratizzazione dell'Unione. Tuttavia, nonostante il fatto che proprio contestualmente alla sua entrata in vigore, sia il Parlamento europeo che la Commissione continuassero ad auspicare un rafforzamento del ruolo dei partiti politici a livello europeo attraverso una più chiara definizione del loro stato giuridico, tale Trattato ha eliminato il riferimento ad essi come un «importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione». L'art. 10, comma 4, TUE si limita infatti ad affermare che «I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione»⁶.

⁴ Art. 2, paragrafo 19, Trattato di Nizza (firmato nel 2001 ed entrato in vigore nel 2003). Allo stesso Trattato venne inoltre allegata una dichiarazione relativa all'art. 191 TCE in cui si affermava che: le sue disposizioni «non implicano alcun trasferimento di competenze alla Comunità europea e lasciano impregiudicata l'applicazione delle pertinenti norme costituzionali nazionali»; «il finanziamento dei partiti politici a livello europeo tramite il bilancio delle Comunità europee non può essere utilizzato per finanziare direttamente o indirettamente i partiti politici a livello nazionale»; «le disposizioni sul finanziamento dei partiti politici si applicano, su una stessa base, a tutte le forze politiche rappresentate nel Parlamento europeo». Il finanziamento dei partiti politici europei cominciò pertanto ad essere riconosciuto giuridicamente. Fino a quel momento i partiti politici europei erano infatti finanziati con risorse economiche provenienti direttamente dai bilanci dei singoli gruppi parlamentari, a loro volta finanziati tramite risorse ascritte al bilancio generale comunitario.

⁵ Tale regolamento non riuscì però ad "arrivare" ad «un vero e proprio statuto dei partiti politici europei» come auspicato dal Parlamento europeo (*Risoluzione sui partiti politici europei*, A6-0042/2006 del 23 marzo 2006), che tra l'altro considerava il Reg. (CE) n. 2003/2004 solo «un primo passo per creare un quadro giuridico per i partiti politici europei». Occorre tuttavia rilevare che lo stesso regolamento del 2007 ha comunque rafforzato il ruolo politico dei partiti europei soprattutto introducendo una serie di disposizioni relative alle fondazioni politiche europee, destinate ad affiancarli e ad integrarne gli obiettivi politici.

⁶ È rimasta invece invariata la collocazione del secondo comma dell'art. 191

In una relazione del Parlamento europeo del 2011 (nota come “Relazione Giannakou”) si evidenziava tuttavia come i partiti politici a livello europeo non fossero ancora in grado di creare uno spazio politico a livello europeo e una democrazia europea, di cui l’iniziativa dei cittadini europei fosse un elemento costitutivo fondamentale. Il Parlamento europeo affermava infatti che «così come sono attualmente, i partiti politici a livello europeo non si trovano in condizioni di svolgere veramente tale ruolo perché rappresentano soltanto organizzazioni ombrello dei partiti nazionali e non sono direttamente in contatto con l’elettorato degli Stati membri». Lo stesso invitava quindi la Commissione a proporre uno statuto per le fondazioni politiche e i partiti politici europei che contemplasse anche aspetti relativi alla democrazia all’interno dei partiti e suggeriva una serie di modifiche legate al regime del finanziamento loro applicabile, richiedendo, da un lato, un inasprimento delle condizioni di accesso ai finanziamenti e dall’altro, un sistema più flessibile⁷.

Il 12 settembre 2012 la Commissione europea, tenendo in debita considerazione le conclusioni raggiunte nella relazione Giannakou, ha presentato una proposta di regolamento, COM(2012) 499, relativa allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, condividendo in particolare l’opinione che le fondazioni e i partiti politici europei possano svolgere un ruolo importante nel rafforzare e promuovere la democrazia rappresentativa a livello dell’UE e colmare il divario tra la politica dell’Unione europea e i suoi cittadini. A seguito di alcuni emendamenti approvati nell’aprile 2013 dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo⁸, la proposta della Commissione europea è attualmente

TCE, ora art. 224 Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), così formulato: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all’articolo 10, paragrafo 4, del trattato sull’Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento».

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sull’applicazione del regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, P7_TA(2011)0143, del 6 aprile 2011. L’art. 12 del Regolamento (CE) n. 2004/2003, come modificato dall’art. 1, paragrafo 9, del Regolamento (CE) n. 1524/2007, stabilisce infatti che: «Entro il 15 febbraio 2011 il Parlamento europeo pubblica una relazione sull’applicazione del presente regolamento e sulle attività finanziate. La relazione indica, se del caso, le eventuali modifiche da apportare al sistema di finanziamento».

⁸ Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, A7-0140/2013, del 24 aprile 2013.

all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria⁹. Il Parlamento europeo dovrebbe esprimersi in prima lettura il 16 aprile 2014 al fine di approvare un testo di compromesso prima della scadenza del mandato dell'attuale legislatura del Parlamento europeo ed evitare la decadenza della proposta.

1.1. I «partiti politici a livello europeo» nel Regolamento (CE) n. 2004 del 2003, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1524 del 2007

In base alla normativa vigente un partito politico a livello europeo può essere alternativamente un partito politico (cioè un'associazione di cittadini che persegua obiettivi politici e che sia riconosciuta o istituita in conformità dell'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro) oppure un'alleanza fra almeno due partiti politici (cioè una cooperazione strutturata fra di essi)¹⁰, che: abbia personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede; sia rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da membri del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali, oppure abbia ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3 per cento dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo; rispetti, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l'Unione europea (principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto); abbia partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o ne abbia espresso l'intenzione¹¹.

⁹ La procedura legislativa ordinaria, disciplinata dall'art. 294 TFUE, prevede tra l'altro che, qualora non tutti gli emendamenti proposti dal Parlamento rispetto alla proposta presentata dalla Commissione siano accettati dal Consiglio, venga convocato un comitato di conciliazione al fine di definire una posizione comune. Nella fase precedente la prima riunione del comitato di conciliazione, si svolgono di regola delle riunioni informali cui partecipano i rappresentanti delle tre istituzioni ("triloghi" o trilogues), in modo da preparare la conciliazione.

¹⁰ Art. 2 Regolamento (CE) n. 2004/2003.

¹¹ Art. 3 Regolamento (CE) n. 2004/2003, divenuto art. 3, paragrafo 1, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1524/2007. I partiti che al momento soddisfano tali condizioni ed hanno pertanto ottenuto il finanziamento anche per l'anno 2013 sono: *Alliance for a Europe of Democracies* (EUD), *Alliance of European Conservatives and Reformists* (AECR), *Alliance of European National Movements* (AENM), *Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party* (ALDE), *European Alliance for Freedom* (EAF),

Tuttavia di tali due forme i partiti politici a livello europeo utilizzano praticamente solo la seconda e sono pertanto alleanze di partiti politici, cioè “associazioni di associazioni”¹². Inoltre, poiché devono avere personalità giuridica attribuitagli in conformità della legislazione dello Stato membro in cui hanno sede¹³, la maggior parte dei essi hanno optato per l’acquisizione di una personalità giuridica di diritto belga. Il Belgio è infatti uno di quegli ordinamenti nazionali in cui la legge riconosce associazioni internazionali senza scopo di lucro senza vietare ad esse il perseguimento di scopi politici.

Per un partito politico a livello europeo l’effettiva partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo è un requisito soltanto eventuale. Al fine di non discriminare quelli di più recente costituzione viene infatti richiesta solo l’espressione dell’intenzione di partecipare alle elezioni europee¹⁴. Inoltre, anche qualora un partito politico a livello europeo abbia effettivamente partecipato alle elezioni non è necessario che abbia propri rappresentanti eletti nel Parlamento europeo, in quanto è sufficiente che abbia ottenuto in almeno un quarto degli Stati membri il 3 per cento dei voti espressi in ciascuno di essi in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo¹⁵. Tuttavia, anche nel caso in cui i partiti non abbiano raggiunto tale *quorum* o non abbiano partecipato affatto alle elezioni europee, lo *status* di partito politico a livello europeo può comunque essere conseguito se gli stessi partiti

European Christian Political Movement (ECPM), European Democratic Party (PDE-EPD), European Free Alliance (EFA), European Green Party (EGP), European People’s Party (EPP), Movement for a Europe of Liberties and Democracy (MELD), Party of European Socialists (PES), Party of the European Left (EL).

¹² I partiti politici a livello europeo, infatti, «non si sono formati come aggregazione spontanea dei cittadini, ma sono stati costituiti dall’alto, come proiezione europea di federazioni politiche internazionali». M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, p. 14.

¹³ Art. 3, paragrafo 1, lett. a), Regolamento (CE) n. 2004/2003.

¹⁴ Art. 3, paragrafo 1, lett. d), Regolamento (CE) n. 2004/2003, che tuttavia non indica la forma e le modalità con cui tale intenzione debba essere praticamente espressa.

¹⁵ Art. 3, paragrafo 1, lett. b), secondo periodo, Regolamento (CE) n. 2004/2003. Un quarto degli Stati membri, con l’ingresso il 1° luglio 2013 della Croazia come 28° Paese dell’UE, corrisponde a sette Paesi. Si ricordi che nel 2003, in occasione dell’approvazione del vigente regolamento, l’Italia (insieme ad Austria e Danimarca) votò contro tale disposizione, ritenendo che il requisito di avere membri eletti in almeno un quarto degli Stati membri (quattro Stati membri nell’Unione costituita all’epoca da quindici Stati membri) fosse troppo elevato: Italia, Austria e Danimarca proponevano che fosse sufficiente avere membri eletti in tre Stati membri. Camera dei Deputati, XVI legislatura, *Statuto e finanziamento dei Partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee*, Dossier di documentazione n. 136, 11 ottobre 2012, p. 7.

siano rappresentati nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali in almeno un quarto degli Stati membri¹⁶. Ai fini della qualificazione di partito politico a livello europeo è quindi determinante il rapporto fra ciascuna formazione politica che aspiri a tale qualificazione e i partiti politici nazionali che ne sono membri, in quanto la rappresentanza nelle assemblee elettive nazionali o regionali dipende strettamente dal successo elettorale di questi ultimi¹⁷.

Infine, altra condizione al fine di poter essere considerati come partiti politici a livello europeo è il rispetto dei principi su cui si fonda l'Unione europea, consistenti in particolare nei principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto¹⁸. Tali principi devono essere rispettati sia dai programmi (politici) del partito che dalle sue azioni, che possono essere considerate sia dal punto di vista esterno (come il partito si muove verso l'esterno, nei confronti degli altri partiti con cui è in lotta per il potere) sia dal punto di vista interno (ordinamento, struttura organizzativa tipica, rapporti tra organi dirigenti e iscritti e/o elettori del partito). Tuttavia né dai Trattati istitutivi né dal vigente Reg. (CE) n. 2004/2003 si può evincere alcuna prescrizione vincolante in ordine a presunti obblighi di democrazia interna ai partiti politici a livello europeo. Inoltre, anche il controllo sul rispetto dei principi su cui si fonda l'Unione europea nell'azione esterna degli stessi presenta profili problematici a causa dell'ammissione al finanziamento di partiti euroscettici e antieuropeisti composti da partiti nazionali dichiaratamente contrari all'integrazione europea, che perseguono idee nazionaliste e talvolta addirittura xenofobe¹⁹.

1.2. I «partiti politici europei» nella proposta COM(2012) 499

Nella proposta di regolamento COM(2012)499 presentata il 12 settembre 2012 la Commissione europea ha proposto innanzitutto di modificare l'art. 2 del Reg. (CE) n. 2004/2003 sostituendo alla denominazione «partiti politici a livello europeo» quella di «partiti

¹⁶ Art. 3, paragrafo 1, lett. b), primo periodo, Regolamento (CE) n. 2004/2003. La previsione dell'equiparazione dei rappresentanti di Parlamenti regionali o di Assemblee regionali ai deputati del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali potrebbe risultare più vantaggiosa per gli Stati membri con una più accentuata articolazione a livello regionale. Camera dei Deputati, XVI legislatura, *cit.* p. 7.

¹⁷ M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ Art. 3, paragrafo 1, lett. c), Regolamento (CE) n. 2004/2003.

¹⁹ M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, pp. 20-21.

politici europei», al fine di rendere i partiti europei attori politici più incisivi e, soprattutto, di collegare il loro *status* all'attribuzione di una personalità giuridica europea. Ai sensi della proposta il «partito politico europeo» è infatti una “alleanza politica” (cioè una cooperazione strutturata tra partiti politici e/o persone fisiche di vari Stati membri) che persegue obiettivi politici ed è registrata presso il Parlamento europeo²⁰. Un emendamento approvato al riguardo dal Parlamento europeo ha tuttavia specificato che gli obiettivi politici dei partiti politici europei dovrebbero essere perseguiti in particolare con l'organizzazione di campagne per ottenere voti e seggi alle elezioni del Parlamento europeo²¹.

La proposta della Commissione europea prevede inoltre che i partiti politici europei debbano avere sede in uno Stato membro²², che acquisiscano personalità giuridica dalla data della loro iscrizione dell'apposito registro tenuto dal Parlamento europeo e che godano del pieno riconoscimento giuridico e della piena capacità giuridica in ciascuno degli Stati membri²³. Tuttavia non è chiaro se il riconoscimento di tale personalità conferirebbe ai partiti uno specifico *status* con riferimento alle situazioni giuridiche soggettive²⁴ o se i partiti politici europei avrebbero personalità giuridica in tutti gli Stati membri secondo le condizioni ed i limiti posti dai rispettivi

²⁰ Art. 2, punti 2 e 3, proposta COM(2012) 499. L'art. 24, paragrafo 2, della stessa proposta COM(2012) 499, allo scopo di una maggiore trasparenza, aggiunge inoltre che il numero totale dei membri di ciascun partito, l'identità delle persone giuridiche che sono membri, nonché i nomi delle persone fisiche che abbiano dato il loro esplicito consenso scritto alla pubblicazione dovrebbero essere resi pubblici dal Parlamento europeo tramite il suo sito *internet*.

²¹ Parlamento europeo, Commissione affari costituzionali, Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, A7-0140/2013, 24 aprile 2013, emendamento n. 14 all'art. 2, punto 3, della proposta COM(2012) 499. Gli emendamenti 15 e 16 propongono inoltre di aggiungere allo stesso art. 2 della proposta della Commissione rispettivamente i punti 3-*bis* e 3-*ter*, ai sensi dei quali vengono qualificati un “partito membro collegato”, come un partito politico che aderisce a un partito politico europeo, mentre i “singoli iscritti”, come le persone fisiche che aderiscono direttamente a un partito politico europeo ove ammesso dallo statuto del partito.

²² Art. 3, paragrafo 1, lett. *a*), proposta COM(2012) 499.

²³ Artt. 8 e 9 proposta COM(2012) 499.

²⁴ In tal caso, poiché allo stato attuale non esiste nell'ordinamento europeo una disciplina della persona giuridica come quella che invece può ravvisarsi nella disciplina civilistica degli ordinamenti nazionali, la personalità giuridica europea avrebbe una portata limitata alle disposizioni del regolamento sullo statuto e finanziamento dei partiti politici europei. Camera dei Deputati, XVI legislatura, *cit.* p. 10.

ordinamenti²⁵. Al fine di evitare ogni confusione la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo ha approvato quindi alcuni emendamenti alla proposta presentata dalla Commissione europea relativi alla capacità giuridica dei partiti politici europei²⁶, nonché alla portata e ai limiti della legislazione nazionale applicabile²⁷.

Per quanto riguarda la rappresentatività transnazionale dei partiti politici europei la Commissione europea, oltre a precisare che per “parlamento regionale” o “assemblea regionale” si intende «un organismo i cui membri sono titolari di un mandato elettorale regionale o sono politicamente responsabili dinanzi ad un’assemblea elettiva»²⁸, ha proposto di aggiungere per i partiti politici europei gli ulteriori requisiti di esprimere “pubblicamente” la loro intenzione di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo e di non perseguire scopi di lucro²⁹. Gli emendamenti alla proposta approvati dal Parlamento europeo al riguardo suggeriscono invece di valorizzare la dimensione politica nazionale. Gli stessi rinviando infatti al diritto nazionale per definire con maggiore precisione cosa si intenda per parlamento

²⁵ Questa seconda ipotesi sembrerebbe confermata dall’art. 10 della proposta COM(2012) 499, ma configurerebbe una sorta di personalità giuridica a “geometria variabile”. L’art. 10, paragrafo 2, della proposta di regolamento prevede infatti che: «Per le materie non disciplinate dal presente regolamento o, qualora una materia lo sia parzialmente, per gli aspetti non contemplati da quest’ultimo, il partito politico europeo e la fondazione politica europea sono disciplinati nello Stato membro in cui hanno sede dalle normative nazionali applicabili alla forma giuridica indicata nello statuto del partito o della fondazione. Le attività svolte dal partito politico europeo e dalla fondazione politica europea in altri Stati membri sono disciplinate dalle pertinenti disposizioni nazionali di tali Stati membri». Dossier Camera dei Deputati, *cit.*, p. 10

²⁶ In particolare, l’emendamento n. 47 presentato dalla relazione A7-0140/2013 aggiunge all’art. 9 della proposta COM(2012) 499 il paragrafo 1-bis, ai sensi del quale: «Fatti salvi i divieti dei rispettivi statuti, il partito politico europeo e la fondazione politica europea godono di tutti i diritti necessari ai fini dello svolgimento delle loro attività, compreso il diritto di possedere beni mobili e immobili, e possono svolgere attività in tutti gli Stati membri e nei paesi terzi».

²⁷ L’emendamento n. 50 presentato dalla relazione A7-0140/2013 prevede infatti di sostituire la disposizione contenuta nell’art. 10, paragrafo 2, della proposta COM(2012) 499, con la seguente: «Per le materie non disciplinate o disciplinate solo parzialmente dal presente regolamento o dai rispettivi statuti, il partito politico europeo e la fondazione politica europea sono disciplinati dalla legislazione dello Stato membro in cui hanno sede. Le attività svolte dal partito politico europeo e dalla fondazione politica europea in altri Stati membri sono disciplinate dalle pertinenti disposizioni nazionali di tali Stati membri».

²⁸ Art. 2, punto 5, proposta COM(2012) 499.

²⁹ Tali requisiti, previsti dalle lett. *d)* e *e)* dell’art. 3, paragrafo 1, della proposta COM(2012) 499, si vanno ad aggiungere a quelli già presenti nell’art. 3, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 2004/2003. In particolare, quest’ultimo si limita a prescrivere le finalità non lucrative solo per le fondazioni politiche europee (art. 3, paragrafo 2, lett. *d)*).

regionale o assemblea regionale³⁰ e stabiliscono che le condizioni per le quali un'alleanza politica possa ottenere lo *status* di partito politico europeo prevedano una rappresentatività a livello europeo o nazionale³¹. Questi emendamenti, anche se renderebbero estremamente facile per una alleanza politica ottenere la qualifica di partito politico europeo (anche se priva di qualsiasi collegamento con il Parlamento europeo), non inciderebbero tuttavia sul finanziamento pubblico³². La più importante novità che sarebbe introdotta con la proposta della Commissione consisterebbe infatti nella scissione fra le condizioni necessarie per ottenere lo *status* di partito politico europeo e quelle per ottenere il finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea. Mentre i requisiti previsti dall'art. 3, comma 1, della proposta COM(2012) 499 sarebbero necessari solo ai fini della registrazione dello statuto come partito politico europeo presso il Parlamento europeo, la concessione del finanziamento sarebbe subordinata all'ulteriore requisito di essere rappresentati nel Parlamento europeo da almeno un eurodeputato³³.

Nella proposta della Commissione inoltre non si parla più di "principi" ma di "valori" su cui si fonda l'Unione europea. Tali valori, che consisterebbero nel rispetto della dignità umana, nella libertà, nella

³⁰ L'emendamento n. 17 presentato dalla relazione A7-0140/2013 prevede infatti di sostituire la disposizione contenuta nell'art. 2, punto 5, della proposta COM(2012) 499, con la seguente: «"parlamento regionale" o "assemblea regionale": un organismo dotato di poteri legislativi a norma del diritto nazionale di uno Stato membro, secondo quanto notificato al Parlamento europeo da tale Stato membro,». L'emendamento n. 20, che aggiunge all'art. 2 della proposta della Commissione europea il comma unico *bis*, stabilisce invece che: «Entro due mesi dalla data di entrata in vigore del presente regolamento ed entro due mesi da eventuali cambiamenti successivi nel proprio ordinamento giuridico nazionale, gli Stati membri comunicano al Parlamento europeo i dati dei loro parlamenti e delle loro assemblee regionali».

³¹ L'emendamento n. 21 presentato dalla relazione A7-0140/2013 prevede infatti di modificare la disposizione contenuta nell'art. 3, paragrafo 1, lett. *b*), della proposta COM(2012) 499, in modo che un'alleanza politica possa chiedere la registrazione del proprio statuto come partito politico europeo presso il Parlamento europeo se, in almeno un quarto degli Stati membri: sia rappresentata «in quanto tale o dai partiti membri collegati riconosciuti a livello nazionale (...), da deputati del Parlamento europeo o da deputati ai parlamenti nazionali o regionali o da membri delle assemblee regionali» oppure abbia ricevuto almeno «il 3 per cento dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni nazionali o delle elezioni al Parlamento europeo». Lo stesso emendamento propone inoltre di modificare anche l'art. 3, paragrafo 1, lett. *d*), della proposta della Commissione prevedendo che per acquisire lo *status* di partito politico europeo sarebbe sufficiente per l'alleanza politica aver partecipato, «in quanto tale o tramite i partiti membri collegati», alle elezioni del Parlamento europeo.

³² M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, p. 20.

³³ Art. 12, paragrafo 1, proposta COM(2012) 499.

democrazia, nell'uguaglianza, nello Stato di diritto e nel rispetto dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, dovrebbero essere rispettati nel programma e nell'attività dei partiti politici europei, ma anche nelle attività compiute dai loro membri³⁴. In caso di mancato rispetto degli stessi il Parlamento europeo, sentito il partito interessato ed eventualmente il parere di altre persone fisiche o giuridiche, deciderebbe in merito alle sanzioni da applicare³⁵, che potranno essere quelle della: radiazione dal registro; decadenza dallo *status* di partito politico europeo; revoca del finanziamento e recupero delle somme fino a quel momento versate; esclusione dal finanziamento per un periodo massimo di cinque anni; eventuale irrogazione di un ammenda efficace e dissuasiva, che non superi il dieci per cento del bilancio annuale del partito in questione³⁶.

La Commissione europea ha anche proposto di introdurre obblighi di democrazia interna a carico dei partiti politici europei, stabilendo che ognuno di essi debba avere uno statuto che includa norme che disciplinino almeno: *a)* l'ammissione, le dimissioni e l'esclusione dei membri del partito, e l'elenco dei membri allegato allo statuto; *b)* i diritti e i doveri connessi con tutti i tipi di partecipazione, comprese le norme che garantiscono il diritto di rappresentanza di tutti i membri, siano essi persone fisiche o giuridiche, e i diritti di voto corrispondenti; *c)* il funzionamento di un'assemblea generale, in cui deve essere garantita la rappresentanza di tutti i membri; *d)* l'elezione democratica di tutti gli altri organi direttivi e i loro processi decisionali democratici, indicando per ciascuno di essi i poteri, le responsabilità e la composizione, e includendo le modalità di nomina e revoca dei membri nonché criteri chiari e trasparenti per la selezione dei candidati e l'elezione dei titolari di cariche pubbliche, il cui mandato deve essere limitato nel tempo ma può essere rinnovato; *e)* i processi decisionali interni al partito, in particolare le procedure di voto e i requisiti di *quorum*; *f)* la sua concezione della trasparenza, in particolare per

³⁴ Art. 3, paragrafo 1, lett. c), proposta COM(2012) 499, che si adegua alla scelta del vigente art. 2 TUE, che si riferisce appunto ai "valori" e non ai "principi", come invece l'art. 6 TUE prima della riforma di Lisbona.

³⁵ Art. 23 proposta COM(2012) 499.

³⁶ Art. 22 proposta COM(2012) 499. Relativamente a tale articolo il Parlamento europeo, nella relazione A7-0140/2013, ha proposto in particolare di ridurre il periodo massimo di esclusione dal finanziamento da cinque a tre anni (emendamento n. 78) e di introdurre la possibilità di rateizzare il pagamento dell'ammenda, nonché la previsione che l'importo dell'ammenda sia pari ad almeno il doppio del valore del beneficio ottenuto (emendamento n. 76).

quanto riguarda libri contabili, conti e donazioni, il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali; g) la procedura di modifica dello statuto³⁷. Gli emendamenti approvati dal Parlamento europeo al riguardo chiedono di riferire esplicitamente l'ammissione, le dimissioni e l'esclusione dei membri di cui alla lett. a) non solo ai partiti nazionali collegati, ma anche ai singoli iscritti³⁸. Inoltre, richiamano più volte l'esigenza di procedure democratiche nella selezione dei candidati³⁹ e chiedono ai partiti europei «la promozione dell'equilibrio di genere in seno alla propria assemblea generale, negli organi direttivi e nella composizione delle liste elettorali»⁴⁰.

2. Il finanziamento pubblico dei «partiti politici a livello europeo» nel Regolamento (CE) n. 2004 del 2003, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1524 del 2007

Per beneficiare di un finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea un partito politico a livello europeo deve presentare ogni anno una domanda al Parlamento europeo corredata da documentazione che attesti: a) il soddisfacimento delle condizioni di cui all'art. 3; b) un programma politico che ne esponga gli obiettivi; c) uno statuto che definisca segnatamente gli organi responsabili della gestione politica e finanziaria, e gli organismi o le persone fisiche che detengono, in ciascuno degli Stati membri interessati, il potere di rappresentanza legale, in particolare per quanto riguarda l'acquisizione o la cessione di beni mobili e immobili e la capacità di stare in giudizio. Il Parlamento europeo, verificata la sussistenza di tale condizioni, decide in merito all'assegnazione dei contributi entro tre mesi dalla domanda⁴¹. Inoltre verifica costantemente che i partiti

³⁷ Art. 4, paragrafo 2, proposta COM(2012) 499. La disciplina del finanziamento pubblico priva di una regolamentazione di condizioni minime di democrazia interna può infatti determinare che gli effettivi destinatari del finanziamento siano in realtà i vertici del partito, «contribuendo a consolidare le tendenze accentratrici e a consolidare le posizioni di potere al suo interno». M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, p. 20.

³⁸ Emendamento n. 29 presentato dalla relazione A7-0140/2013.

³⁹ Emendamenti nn. 31, 32 e 33 presentati dalla relazione A7-0140/2013. In particolare, l'emendamento n. 32 aggiunge all'art. 4, paragrafo 2, della proposta COM(2012) 499, la lett. *d-bis*, ai sensi della quale: «la selezione democratica del candidato che il partito sostiene per la Presidenza della Commissione europea o per qualsiasi altra carica pubblica europea».

⁴⁰ Emendamento n. 34 presentato dalla relazione A7-0140/2013, che aggiunge all'art. 4, paragrafo 2, della proposta COM(2012) 499 la lett. *g-bis*.

⁴¹ Art. 4, paragrafi 1 e 2, Regolamento (CE) n. 2004/2003.

politici a livello europeo continuano a soddisfare le condizioni di cui all'art. 3 lett. *a* (personalità giuridica di uno degli Stati membri) e *b* (rappresentanza parlamentare) del Regolamento (CE) n. 2004 del 2003. Per il requisito di cui alla lett. *c* dello stesso articolo (rispetto dei principi sui quali è fondata l'Unione europea) la verifica avviene invece solo su richiesta di un quarto degli europarlamentari che rappresentino almeno tre gruppi politici, sentiti i rappresentanti dei partiti politici a livello europeo in questione e previo parere di un comitato di personalità indipendenti. Se il Parlamento europeo constata che una di queste tre condizioni non sia più soddisfatta «il partito politico a livello europeo in questione, avendo di conseguenza perduto tale titolo, è escluso dal finanziamento»⁴².

È l'Ufficio di presidenza che, in base ad una proposta avanzata dal Segretario generale, decide in merito alla domanda di finanziamento presentata dai partiti politici a livello europeo, alla ripartizione degli stanziamenti fra i beneficiari, all'eventuale sospensione o riduzione di un finanziamento e all'eventuale recupero delle somme indebitamente rimosse. L'Ufficio di presidenza, qualora il Parlamento europeo abbia constatato, previa verifica, che un partito politico a livello europeo non rispetti più i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di diritto⁴³, decide inoltre l'esclusione dello stesso dal finanziamento⁴⁴.

⁴² Art. 5 Regolamento (CE) n. 2004/2003.

⁴³ Ai sensi dell'art. 210 del regolamento interno del Parlamento europeo, su richiesta di un quarto dei membri del Parlamento, in rappresentanza di almeno tre gruppi politici, il Presidente, previo scambio di opinioni in sede di Conferenza dei presidenti, chiede alla commissione competente (cioè la commissione affari costituzionali) di verificare se un partito politico a livello europeo continui a rispettare, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l'Unione europea. La commissione competente, dopo aver sentito i rappresentanti del partito politico interessato e aver sollecitato ed esaminato il parere del comitato composto di personalità indipendenti di cui al Regolamento (CE) n. 2004/2003, sottopone una proposta di decisione al Parlamento. Quest'ultimo vota a maggioranza dei suffragi espressi la proposta di decisione (non emendabile) che constata che il partito politico interessato rispetti o meno i principi suddetti e la sua decisione prende effetto il giorno della presentazione della domanda di verifica alla commissione competente. Se la proposta di decisione non ottenga la maggioranza si considera approvata la decisione contraria. Occorre tuttavia constatare che questo tipo di controllo di matrice politica presenta soprattutto l'inconveniente relativo al fatto che l'organo che ha il dovere di controllare la spesa pubblica (cioè il Parlamento europeo) è indirettamente, per il tramite dei gruppi politici cui i partiti politici a livello europeo afferiscono, lo stesso beneficiario delle sovvenzioni. M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁴ Art. 209 del regolamento interno del Parlamento europeo.

I partiti politici a livello europeo, essendo organismi che perseguono scopi di interesse generale europeo, possono ottenere una sovvenzione ai sensi dell'art. 108, paragrafo 1, del regolamento finanziario (CE, Euratom) n. 1605/2002 nella forma di contributi finanziari diretti a carico del bilancio generale dell'Unione, accordati a titolo di liberalità, per sostenere il loro funzionamento⁴⁵. Gli stanziamenti destinati al finanziamento dei partiti politici a livello europeo sono determinati nell'ambito della procedura di bilancio annuale⁴⁶ in conformità al regolamento finanziario, le cui disposizioni si applicano anche relativamente al controllo degli stanziamenti assegnati⁴⁷. Il controllo sulla legittimità e sulla regolarità delle entrate e delle spese è pertanto effettuato dalla Corte dei Conti, che può richiedere ai partiti politici a livello europeo beneficiari dei finanziamenti concessi qualsiasi documento o informazione di cui abbia bisogno per esercitare le proprie funzioni⁴⁸. Il controllo è effettuato inoltre sulla base di una certificazione annuale, effettuata da un organismo di revisione esterno e indipendente, che deve essere trasmessa al Parlamento europeo entro sei mesi dalla fine dell'esercizio finanziario pertinente⁴⁹. Relativamente agli obblighi di trasparenza, il Parlamento europeo deve pubblicare in una apposita sezione del suo sito *internet*: una relazione annuale recante una tabella degli importi versati a ciascun partito politico a livello europeo per ciascun esercizio finanziario; una relazione sull'applicazione del regolamento e sulle attività finanziarie; le disposizioni di applicazione del regolamento⁵⁰.

Gli stanziamenti disponibili vengono ripartiti annualmente fra i partiti politici a livello europeo la cui domanda è stata accolta: il 15 per

⁴⁵ Art. 2, paragrafo 5, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come aggiunto dall'art. 1, paragrafo 1, Regolamento (CE) n. 1524/2007. L'art. 108, paragrafo 1, del Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002, stabilisce infatti che: «Le sovvenzioni sono contributi finanziari diretti a carico del bilancio, accordati a titolo di liberalità, per finanziare quanto segue: *a*) un'azione destinata a promuovere la realizzazione di un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica dell'Unione europea; *b*) oppure il funzionamento di un organismo che persegue uno scopo di interesse generale europeo o un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica dell'Unione europea».

⁴⁶ Art. 9, paragrafo 1, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

⁴⁷ Art. 9, paragrafo 3, comma 1, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

⁴⁸ Art. 9, paragrafo 5, comma 1, Regolamento (CE) n. 2004/2003.

⁴⁹ Art. 9, paragrafo 3, comma 2, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

⁵⁰ Art. 9-bis Regolamento (CE) n. 2004/2003, aggiunto dall'art. 1, paragrafo 7, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

cento in parti uguali fra tutti i richiedenti; il restante 85 per cento fra quelli che abbiano membri eletti al Parlamento europeo, proporzionalmente al numero di tali membri⁵¹. Tuttavia un partito politico a livello europeo non può essere finanziato interamente con contributi pubblici. I finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione europea non possono infatti superare l'85 per cento dei costi di un partito politico a livello europeo che sia ammissibile al finanziamento⁵².

Per quanto riguarda le spese ammissibili, gli stanziamenti provenienti dal bilancio generale dell'Unione europea possono essere utilizzati soltanto per coprire le spese direttamente collegate agli obiettivi indicati nel programma politico dei partiti politici a livello europeo. Tali spese comprendono le spese amministrative, quelle per assistenza tecnica, riunioni, ricerca, eventi transfrontalieri, studi, informazione e pubblicazioni, nonché quelle sostenute per le campagne di finanziamento realizzate dai partiti politici a livello europeo nel contesto delle elezioni al Parlamento europeo cui partecipino. I fondi pubblici non possono invece essere utilizzati per il finanziamento diretto o indiretto dei partiti politici o dei candidati nazionali né per finanziare campagne referendarie⁵³. Le risorse derivanti dal bilancio generale dell'Unione europea, ma anche i fondi provenienti da qualsiasi altra fonte, non possono inoltre essere utilizzate dai partiti politici a livello europeo per finanziare direttamente o indirettamente altri partiti politici, in particolar modo partiti politici e candidati nazionali⁵⁴.

⁵¹ Art. 10, paragrafo 1, comma 1, Regolamento (CE) n. 2004/2003, che al comma 2 precisa che «un membro del Parlamento europeo può appartenere a un solo partito politico a livello europeo».

⁵² Art. 10, paragrafo 2, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 8, del Regolamento (CE) n. 1524/2007, che ha elevato la percentuale di finanziamento pubblico dal 75 all'85 per cento. L'onere della prova spetta ancora al partito politico a livello europeo interessato.

⁵³ Art. 8 Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

⁵⁴ Art. 7 Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1524/2007. Il divieto di finanziare partiti politici e candidati nazionali riguarda pertanto le risorse dei partiti politici a livello europeo nel loro complesso (tanto pubbliche quanto private) e mira ad evitare che un partito politico a livello europeo costituisca solo la proiezione europea di partiti nazionali che hanno unicamente lo scopo di incrementare le proprie possibilità di finanziamento. M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, p. 30.

2.1. *La registrazione e il finanziamento pubblico dei «partiti politici europei» nella proposta COM(2012) 499*

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico dei partiti politici europei occorre innanzitutto considerare, come già osservato in precedenza, che una delle maggiori novità previste dalla proposta presentata dalla Commissione europea è la scissione fra le condizioni necessarie per ottenere lo *status* di partito politico europeo e quelle per ottenere il finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea. È infatti prevista l'iscrizione in un apposito registro tenuto dal Parlamento europeo di tutte quelle alleanze politiche che aspirano ad essere riconosciute come partiti politici europei, indipendentemente dalla richiesta di finanziamento. Per registrare il proprio statuto l'alleanza politica dovrebbe presentare una domanda al Parlamento europeo corredata dai documenti in cui si attesti che essa soddisfa le condizioni di cui all'art. 3⁵⁵ e da uno statuto che comprenda il suo programma politico, nonché le norme e disposizioni sulla *governance* e la democrazia interna del partito⁵⁶. Il Parlamento europeo, entro tre mesi dal ricevimento della stessa, potrebbe approvarla o respingerla (in quest'ultimo caso con decisione motivata)⁵⁷. Qualsiasi modifica

⁵⁵ Si ricordi che ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, della proposta COM(2012) 499 ha diritto di chiedere la registrazione del proprio statuto come partito politico europeo un'alleanza politica che: abbia sede in uno Stato membro; abbia rappresentanza parlamentare (europea, nazionale, regionale) in almeno un quarto degli Stati membro o abbia ottenuto in un quarto degli Stati membri del tre per cento dei voti espressi in ciascuno di essi alle ultime elezioni europee; rispetti i principi sui quali si fonda l'Unione europea; abbia partecipato alle elezioni europee o espresso pubblicamente l'intenzione di parteciparvi; non persegua scopi di lucro.

⁵⁶ Art. 6, paragrafi 1, 2 e 3, proposta COM(2012) 499. Ai sensi dell'art. 4, oltre ai requisiti di democrazia interna indicati nel paragrafo 2, lo statuto del partito politico europeo deve includere disposizioni giuridiche e amministrative che disciplino almeno: *a)* il nome del partito, che deve essere chiaramente distinguibile, anche nella sua forma abbreviata, da quello di qualsiasi altro partito politico europeo esistente; *b)* l'indirizzo della sede, che deve essere situata in uno degli Stati membri; *c)* la forma giuridica del partito, come riconosciuto dall'ordinamento giuridico dello Stato membro in cui ha sede; *d)* un programma politico scritto che definisca la finalità e gli obiettivi del partito; *e)* l'adesione al principio di assenza di scopo di lucro; *f)* il nome della fondazione politica ad esso collegata, se del caso, e una descrizione del rapporto formale che intercorre tra le due entità; *g)* informazioni sulla rappresentanza del partito in relazione a tutti gli atti di gestione corrente, compresa la rappresentanza legale; *h)* l'amministrazione e la gestione finanziaria del partito; *i)* gli organismi o le persone fisiche titolari, in ciascuno degli Stati membri interessati, del potere di rappresentanza legale, in particolare ai fini dell'acquisto o della cessione di beni mobili e immobili e abilitate a stare in giudizio; *j)* lo scioglimento dell'entità riconosciuta come partito politico europeo.

⁵⁷ Art. 6, paragrafo 5, proposta COM(2012) 499. L'emendamento n. 43 approvato dal Parlamento europeo (A7-0140/2013) richiede inoltre un partito politico

apportata ai documenti o allo statuto presentati a corredo della domanda di registrazione dovrebbe essere presentata al Parlamento europeo entro quattro settimane, mentre l'elenco aggiornato dei membri dei un partito politico europeo a cadenza annuale⁵⁸. Il Parlamento europeo dovrebbe verificare annualmente la persistenza delle condizioni e dei requisiti suddetti⁵⁹, anche su sollecitazione da parte di qualsiasi persona fisica o giuridica che gli presenti una richiesta motivata⁶⁰. Tuttavia, se si trattasse di una decisione concernente una violazione dei valori su cui si fonda l'Unione europea commessa da un partito politico europeo, la decisione del Parlamento europeo potrebbe essere assunta solo con le modalità attualmente utilizzate, cioè su richiesta di un quarto degli europarlamentari che rappresentino almeno tre gruppi politici, sentiti i rappresentanti del partito in questione e acquisito il parere di un comitato di personalità indipendenti⁶¹. Tutta la documentazione relativa alla procedura di registrazione di ciascun partito dovrebbe essere pubblicata sul sito *internet* del Parlamento europeo⁶².

Le disposizioni suddette riguardano dunque solo la domanda di registrazione del partito e il controllo dei requisiti necessari ai fini della stessa, ma non la richiesta di finanziamento da parte dei partiti. Infatti, per beneficiare di un finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione un partito politico europeo già registrato dovrebbe anche essere rappresentato in seno al Parlamento europeo da almeno uno dei

europeo venga informato senza indugi delle ragioni dell'eventuale rifiuto della sua domanda di registrazione

⁵⁸ Art. 6, paragrafi 6 e 7, proposta COM(2012) 499.

⁵⁹ Art. 7, paragrafo 1, proposta COM(2012) 499. In particolare, se il partito europeo non soddisfacesse più i requisiti di cui all'art. 3, paragrafo 1, lett. b), decadrebbe dal proprio *status*, perderebbe la personalità giuridica europea e verrebbe cancellato dal registro (art. 11, paragrafo 1, lett. c e paragrafo 2).

⁶⁰ Art. 7, paragrafo 3, proposta COM(2012) 499.

⁶¹ Art. 7, paragrafo 2, proposta COM(2012) 499, che al comma 3 precisa che il comitato di personalità indipendenti dovrebbe essere composto da tre membri designati rispettivamente dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. Anche nel caso in cui il Parlamento europeo ritenesse che un partito politico europeo non abbia rispettato i valori su cui si fonda l'Unione europea, lo stesso partito potrebbe essere radiato dal registro e decadere dal proprio *status*. In questo caso tuttavia potrebbero essere anche revocati e recuperati eventuali finanziamenti concessi al partito e potrebbe essere irrogata ad esso una sanzione pecuniaria (art. 22).

Occorre tuttavia rilevare che l'emendamento n. 45 approvato dal Parlamento europeo (A7-0140/2013) prevede che la decisione del Parlamento europeo in ordine all'eventuale violazione da parte del partito europeo dei valori su cui si fonda l'Unione europea possa essere sollecitata anche dal Consiglio o dalla Commissione europea e che il Parlamento europeo si pronunci entro un mese dalla richiesta

⁶² Art. 24, paragrafo 1, lett. a) e b), proposta COM(2012) 499.

suoi membri⁶³. Inoltre i partiti europei che avessero tali requisiti non otterrebbero più sovvenzioni al funzionamento ex art. 108 del regolamento finanziario⁶⁴, ma potrebbero chiedere un finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea, «conformemente alle modalità e alle condizioni pubblicate dal Parlamento europeo in un invito a presentare domande di [contributi]»⁶⁵. Anche se i partiti politici europei sarebbero comunque tenuti a giustificare *ex post* il corretto utilizzo dei fondi dell'Unione⁶⁶, ciò determinerebbe l'eliminazione dell'obbligo per gli stessi di presentare un programma di lavoro annuale o bilanci previsionali di funzionamento a

⁶³ Art. 12, paragrafo 1, proposta COM(2012) 499. Le ragioni di tale scelta sono espresse chiaramente nel considerando n. 12 della proposta: «Benché sia fondamentale garantire che le condizioni per diventare un partito politico europeo non siano eccessive, ma possano essere facilmente soddisfatte da alleanze, serie ed organizzate a livello transnazionale, di partiti politici e/o persone fisiche o entrambe, è anche necessario stabilire adeguati criteri di attribuzione delle limitate risorse del bilancio dell'UE, che dimostrino oggettivamente l'ambizione europea e l'effettivo sostegno elettorale di un partito politico europeo. La migliore prova della conformità a tale criterio è l'esito delle elezioni al Parlamento europeo, alle quali i partiti europei devono partecipare in forza del presente regolamento, che può fornire un'indicazione precisa del riconoscimento elettorale di un partito politico europeo».

⁶⁴ Vedi nota 45.

⁶⁵ Art. 12, paragrafo 1, proposta COM(2012) 499, che risponde all'esigenza espressa dalla Commissione europea di attribuire un ruolo più incisivo dei partiti politici europei nel processo elettorale europeo. Nel considerando n. 17 della stessa proposta si afferma infatti che: «Occorre che i partiti politici europei siano in grado di finanziare le campagne condotte nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo, mentre il finanziamento e i massimali delle spese elettorali per i partiti e i candidati a tali elezioni devono essere disciplinati dalle norme applicabili in ciascuno Stato membro. Per incentivare la crescita di una coscienza politica nei cittadini dell'Unione e promuovere la trasparenza del processo elettorale europeo, è necessario incoraggiare i partiti politici europei a informare i cittadini durante le elezioni del Parlamento europeo dei legami esistenti tra loro e i loro partiti politici e candidati nazionali di riferimento». Allo scopo di garantire ai partiti politici europei una maggiore libertà di azione e di utilizzazione delle risorse economiche nella loro disponibilità, il Parlamento europeo ha inoltre proposto (emendamento n. 47, A7-0140/2013,) di aggiungere all'art. 9 della proposta COM(2012) 499 il nuovo paragrafo 1-*bis*, ai sensi del quale: «Fatti salvi i divieti dei rispettivi statuti, il partito politico europeo e la fondazione politica europea godono di tutti i diritti necessari ai fini dello svolgimento delle loro attività, compreso il diritto di possedere beni mobili e immobili, e possono svolgere attività in tutti gli Stati membri e nei paesi terzi».

⁶⁶ Considerando n. 7 della proposta della Commissione europea COM(2012) 500 del 12 settembre 2012, che introdurrebbe nel regolamento finanziario un nuovo titolo relativo al finanziamento dei partiti politici europei. Tale proposta prevede infatti che l'importo del contributo diventi definitivo solo dopo che l'ordinatore abbia accettato la relazione finale sull'utilizzo del contributo e la relativa contabilità presentatagli dal partito politico europeo. Tuttavia tale accettazione non pregiudicherebbe controlli successivi da parte del Parlamento europeo (art. 196-*terdecies*).

giustificazione della richiesta di sovvenzioni⁶⁷.

La proposta della Commissione europea non modificherebbe i invece i criteri di ripartizione dei finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione. Il 15 per cento dei finanziamenti verrebbe ripartito in parti uguali fra tutti i partiti politici europei (purché abbiano almeno un membro eletto nel Parlamento europeo); mentre l'85 per cento tra i partiti politici europei beneficiari, in ragione della rispettiva quota di deputati eletti al Parlamento europeo che siano membri del partito politico europeo alla data di scadenza per la presentazione delle domande di finanziamento⁶⁸. Eventuali variazioni al numero di deputati oltre tale data non inciderebbero dunque sull'entità del finanziamento⁶⁹. I contributi finanziari o le sovvenzioni a carico del bilancio generale dell'Unione europea non potrebbero comunque superare il 90 per cento delle spese annue rimborsabili di un partito politico europeo⁷⁰. Eventuali eccedenze rispetto all'ammontare di tali spese dovrebbero essere utilizzate entro i due esercizi finanziari

⁶⁷ Il considerando n. 6 della proposta della Commissione europea COM(2012) 500 del 12 settembre 2012 afferma infatti che tale obbligo, che non ha riscontro nella legislazione degli Stati membri, risulterebbe per i partiti europei particolarmente gravoso. In base a tale proposta i contributi andrebbero pertanto utilizzati solo per il rimborso di una percentuale dei costi di funzionamento dei partiti politici europei direttamente connessi agli obiettivi di tali partiti, ma non per concedere, direttamente o indirettamente, vantaggi personali, in denaro o in natura, ad alcun membro o dipendente di un partito politico europeo (art. 196-ter, paragrafo 1). Gli stessi sarebbero concessi a seguito di un bando per la presentazione delle domande di contributi (pubblicato ogni anno, almeno sul sito *internet* del Parlamento europeo) che indichi la natura della spesa che possono essere rimborsate mediante il contributo, i criteri di ammissibilità del richiedente nonché i criteri di esclusione (art. 196-quater). I contributi, che verrebbero versati sotto forma di un prefinanziamento al 100 per cento (art. 196-novies) potrebbero assumere una la forma di: a) rimborso di una percentuale delle spese effettivamente sostenute; b) rimborso sulla base di costi unitari; c) somme forfettarie; d) finanziamenti a tasso fisso; e) una combinazione di tutte queste forme (art. 196-septies).

⁶⁸ Art. 14, paragrafi 1 e 2, proposta COM(2012) 499. L'art. 12 paragrafo 3, precisa che «un deputato al Parlamento europeo è considerato esponente di un solo partito politico europeo, che deve, se del caso, essere quello a cui il suo partito politico nazionale o regionale è affiliato alla data di scadenza per la presentazione delle domande».

⁶⁹ Art. 14, paragrafo 2, comma 2, proposta COM(2012) 499.

⁷⁰ Art. 12, paragrafo 4, primo periodo, proposta COM(2012) 499, che innalza l'entità dei contributi pubblici in modo da favorire i partiti politici europei di minori dimensioni, che non possono contare su consistenti donazioni private. Si noti che ci si riferisce alle spese rimborsabili proprio perché verrebbero ammesse tutte le spese, ad eccezione di quelle riguardanti elezioni e *referendum* nazionali e/o regionali o contributi a partiti politici nazionali. Si ricordi che attualmente i finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione europea non possono superare l'85 per cento dei costi di un partito politico a livello europeo che sia ammissibile al finanziamento.

successivi alla concessione del contributo⁷¹, altrimenti sarebbero recuperate in base alle disposizioni del regolamento finanziario.

Anche se la proposta della Commissione non prevede limitazioni in ordine alle spese ammissibili rimarrebbero i divieti per i partiti europei di finanziare direttamente o indirettamente, utilizzando fondi provenienti dal bilancio generale dell'Unione europea o da qualsiasi altra fonte, elezioni nazionali, regionali o locali o di altri partiti politici e, in particolare, di partiti politici o di candidati nazionali, che si estenderebbero anche alle campagne referendarie nazionali, regionali o locali⁷². Sarebbe invece eliminato il divieto per i partiti politici europei di finanziare le campagne elettorali per il Parlamento europeo. I fondi provenienti dal bilancio generale dell'Unione europea o da qualsiasi altra fonte potrebbero infatti essere utilizzati anche per finanziare campagne condotte dai partiti europei nel contesto delle elezioni al Parlamento europeo cui essi partecipano. Queste spese dovrebbero comunque essere chiaramente individuate come tali dai partiti nel loro bilancio annuale e il finanziamento e i limiti delle spese elettorali per tutti i partiti e i candidati nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo rimarrebbero disciplinati in ciascuno Stato membro da disposizioni nazionali⁷³.

⁷¹ Art. 12, paragrafo 4, secondo periodo, proposta COM(2012) 499, che consentirebbe in particolare ai partiti di accumulare risorse economiche da utilizzare per le campagne elettorali, durante le quali si prevede un aumento delle spese.

⁷² Art. 18 proposta COM(2012) 499. In particolare, il divieto di finanziare le campagne referendarie, attualmente previsto solo per l'utilizzo di risorse provenienti dal bilancio generale dell'Unione europea, verrebbe esteso a risorse di qualsiasi natura al fine evitare che i partiti politici europei diventino strumenti di finanziamento della vita politica nazionale o che vengano addirittura costituiti principalmente a tale scopo. L'emendamento n. 68 approvato dal Parlamento europeo (A7-0140/2013) prevede tuttavia la possibilità per i partiti politici europei di utilizzare i fondi provenienti dal bilancio generale dell'Unione per coprire le spese legate alle campagne referendarie, «quando l'oggetto del *referendum* sia la legislazione dell'Unione, il funzionamento di un'istituzione dell'Unione o la ratifica o il cambiamento di trattati collegati all'Unione europea». Inoltre l'emendamento n. 69 aggiunge all'art. 18 il paragrafo 3-*bis*, ai sensi del quale i partiti politici europei non possono finanziare con propri fondi anche partiti politici affiliati con sede in paesi terzi.

⁷³ Art. 17 proposta COM(2012) 499. In particolare la modifica apportata all'attuale disciplina dal suo paragrafo 1, comma 1, consegue al più incisivo ruolo che i partiti politici europei dovrebbero avere nelle campagne elettorali per le elezioni europee. Vedi al riguardo la comunicazione della Commissione europea intitolata "Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l'efficienza", COM(2013) 126, del 13 marzo 2013 e la Risoluzione del Parlamento europeo, P7_TA-PROV(2013)0323, del 4 luglio 2013, relativa alle modalità pratiche di organizzazione delle elezioni europee del 2014.

L'emendamento n. 65 approvato dal Parlamento europeo (A7-0140/2013),

A fronte di una maggiore libertà di utilizzazione delle somme ricevute anche il sistema dei controlli si farebbe più stringente e complesso. Il controllo dei finanziamenti ottenuti dal bilancio generale dell'Unione europea continuerebbe infatti ad essere esercitato conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario⁷⁴, quindi dalla Corte dei Conti⁷⁵, oltre che sulla base di una certificazione annuale rilasciata da un organismo di revisione esterno e indipendente⁷⁶. A questo controllo si aggiungerebbe tuttavia quello sui finanziamenti ottenuti da fonti diverse dal bilancio dell'Unione europea, nonché su tutte le spese, esercitato dalle competenti autorità nazionali degli Stati membri in cui i partiti politici europei hanno sede, in cooperazione con il Parlamento europeo e le competenti autorità nazionali negli altri Stati membri⁷⁷. Inoltre si attribuirebbe all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) la possibilità di svolgere indagini, inclusi controlli e ispezioni in loco, al fine di stabilire se vi sia stata frode, corruzione o qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione in relazione ai finanziamenti concessi ai partiti, in modo che il Parlamento europeo possa eventualmente procedere alle relative azioni di recupero⁷⁸.

La proposta della Commissione introdurrebbe anche un sistema sanzionatorio più rigido. In particolare, se un partito europeo venisse condannato con sentenza passata in giudicato per un'attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione la sanzione sarebbe quella della radiazione dal registro, della decadenza dal suo *status*, della revoca delle decisioni assunte in merito al suo finanziamento e del recupero dei finanziamenti già ottenuti⁷⁹. Inoltre i partiti politici

fermo restando il divieto di cui all'art. 18, paragrafo 1, prevede inoltre la possibilità per partiti politici europei di «contribuire alla diffusione delle informazioni al pubblico ai fini della sensibilizzazione sui grandi temi della politica europea», rispettando «le norme che disciplinano lo svolgimento delle campagne elettorali nei rispettivi Stati membri, in particolare le norme applicabili a partiti e candidati in materia di finanziamento e limitazione delle spese elettorali».

⁷⁴ Art. 20, paragrafo 2, comma 1, proposta COM(2012) 499.

⁷⁵ Art. 20, paragrafi 4, 5 e 6, proposta COM(2012) 499.

⁷⁶ Art. 20, paragrafo 2, comma 2, proposta COM(2012) 499, che rinvia all'art. 19, paragrafo 1, lett. b, ai sensi del quale tale organismo indipendente dovrebbe essere abilitato ad effettuare revisioni contabili a norma del diritto applicabile nello Stato membro in cui il partito europeo ha sede e dovrebbe presentare una relazione di revisione contabile esterna sui bilanci annuali, concernente sia l'affidabilità di tali bilanci annuali sia la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese.

⁷⁷ Art. 20, paragrafo 3, proposta COM(2012) 499.

⁷⁸ Art. 20, paragrafo 7, proposta COM(2012) 499.

⁷⁹ Art. 22, paragrafo 1, proposta COM(2012) 499. Come già osservato in precedenza, questa sanzione si applicherebbe anche nel caso in cui il partito politico

europei potrebbero essere sanzionati con un'ammenda anche quando uno degli organismi autorizzati ad effettuare revisioni contabili o controlli sui beneficiari di un finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea individuasse inesattezze nei bilanci annuali⁸⁰. Infine, relativamente agli obblighi di trasparenza, sul sito *internet* del Parlamento europeo dovrebbero essere pubblicate le informazioni considerate di rilevante interesse pubblico in particolare per quanto riguarda lo statuto, la composizione, i bilanci, i donatori e le donazioni, i contributi e le sovvenzioni ricevuti dal bilancio dell'Unione, nonché le informazioni relative a decisioni adottate dal Parlamento europeo circa la registrazione, il finanziamento e le sanzioni⁸¹.

3. Il finanziamento privato dei «partiti politici a livello europeo» nel Regolamento (CE) n. 2004 del 2003, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1524 del 2007

Poiché secondo il vigente Regolamento (CE) n. 2004/2003 un partito politico a livello europeo può ottenere sovvenzioni pubbliche che coprano al massimo l'85 per cento dei suoi costi⁸², almeno il restante 15 per cento degli stessi deve essere necessariamente coperto da contributi privati. I partiti politici a livello europeo possono pertanto accettare donazioni private, soggette però a forme di pubblicità volte ad evitare consistenti finanziamenti occulti. Ogni anno i partiti politici a livello europeo devono infatti pubblicare le proprie entrate e uscite e una dichiarazione relativa all'attivo e al passivo e dichiarare le proprie fonti di finanziamento, fornendo un elenco dei donatori e delle donazioni ricevute da ciascun donatore, ad eccezione di quelle di entità inferiore a 500 euro all'anno e per donatore⁸³. I contributi a favore di

europeo non rispettasse i valori su cui si fonda l'Unione europea o le norme minime in materia di democrazia interna.

⁸⁰ Art. 22, paragrafo 2, lett. c), proposta COM(2012) 499.

⁸¹ Art. 24 proposta COM(2012) 499. Ai sensi del considerando n. 19 della stessa proposta, infatti: «Istituire un quadro regolamentare atto a garantire che queste informazioni siano disponibili al pubblico è il mezzo più efficace per promuovere la parità di condizioni e un'equa concorrenza tra le forze politiche, e mantenere aperti, trasparenti e democratici i processi elettorali e legislativi, rafforzando così la fiducia dei cittadini e degli elettori nella democrazia rappresentativa europea e, più in generale, prevenendo corruzione e abusi di potere».

⁸² Art. 10, paragrafo 2, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 8, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

⁸³ Art. 6, paragrafo 1, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito

un partito politico a livello europeo provenienti dai partiti politici nazionali o dalle persone fisiche che ne sono membri sono ammissibili, purché non superino il 40 per cento del bilancio annuale del partito politico a livello europeo in questione⁸⁴. Inoltre i partiti politici a livello europeo non possono accettare: donazioni anonime; donazioni che provengano dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo; donazioni provenienti da imprese sulle quali i pubblici poteri possono esercitare direttamente o indirettamente un'influenza dominante; donazioni superiori a 12.000 euro all'anno e per donatore, salvo che provengano da partiti politici nazionali o persone fisiche che siano membri dei partiti politici a livello europeo; donazioni provenienti da qualsiasi autorità pubblica di un Paese terzo, inclusa ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante⁸⁵.

3.1. Il finanziamento privato dei «partiti politici europei» nella proposta COM(2012) 499

La proposta della Commissione, allo scopo di attribuire un ruolo sempre più attivo e propositivo ai partiti politici europei, oltre a prevedere l'aumento del tetto massimo dei contributi a carico del bilancio generale dell'Unione europea (che sarebbe fissato al 90 per cento delle spese annue rimborsabili di ciascun partito politico europeo)⁸⁶, tende a favorire l'afflusso di risorse finanziarie private (che devono pertanto ricoprire almeno il restante 10 per cento delle spese) verso gli stessi. A tal fine viene in particolare previsto un più favorevole regime fiscale, rendendo però più stringenti i connessi obblighi di trasparenza a carico dei partiti politici.

In particolare continuerebbero ad essere ammessi i contributi privati provenienti dai membri dei singoli partiti politici europei, purché in misura non superiore al 40 per cento del bilancio annuale del partito politico europeo in questione⁸⁷. Verrebbero inoltre mantenuti i

dall'art. 1, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

⁸⁴ Art. 6, paragrafo 3, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

⁸⁵ Art. 6, paragrafo 2, Regolamento (CE) n. 2004/2003, come sostituito dall'art. 1, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1524/2007.

⁸⁶ Art. 12, paragrafo 4, proposta COM(2012) 499.

⁸⁷ Art. 15, paragrafo 8, proposta COM(2012) 499, che tuttavia non distingue più fra contributi provenienti da membri individuali o da partiti politici nazionali membri di un partito europeo.

divieti attualmente vigenti relativi alle donazioni anonime e a quelle provenienti dai gruppi politici del Parlamento europeo, da imprese soggette ad influenza da parte di autorità pubbliche e da autorità pubbliche di paesi terzi⁸⁸. Per quanto riguarda invece le donazioni di entità consistente il divieto assoluto si applicherebbe solo a quelle di entità superiore a 25.000 euro all'anno e per donatore⁸⁹. Il limite si estenderebbe però a qualsiasi tipo di donazione, comprese quelle provenienti dagli stessi membri dei partiti politici europei. Nel caso in cui un partito politico europeo ricevesse una donazione non consentita, entro trenta giorni, dovrebbe restituirla al donatore o, ove ciò non fosse possibile, dovrebbe segnalarla al Parlamento europeo, in modo che i fondi siano iscritti nelle entrate generali nella sezione del bilancio relativa allo stesso⁹⁰.

Al fine di incoraggiare le contribuzioni private il regime fiscale applicabile nei vari Stati membri alle donazioni elargite in favore dei partiti politici europei dovrebbe essere analogo a quello applicato alle donazioni elargite in favore dei partiti politici nazionali, sia per quanto riguarda il partito politico che riceve la donazione, sia per quanto riguarda la persona fisica o giuridica che la elargisce⁹¹. L'incentivazione del sistema delle donazioni ai partiti politici verrebbe però accompagnato da puntuali obblighi di trasparenza. I partiti politici europei, al momento della presentazione del loro bilancio annuale, dovrebbero infatti trasmettere al Parlamento europeo anche l'elenco di

⁸⁸ Art. 15, paragrafo 5, proposta COM(2012) 499. Nella relazione A7-0140/2013, il Parlamento europeo ha tuttavia osservato che quando i partiti politici europei e i gruppi politici del Parlamento europeo, mirando al raggiungimento di obiettivi politici o sociali comuni, organizzano manifestazioni comuni (ad esempio, conferenze, seminari, dibattiti pubblici), il contributo ai costi di organizzazione da parte di un gruppo politico del Parlamento europeo dovrebbe essere autorizzato nella sua integralità e non considerato una donazione. L'emendamento n. 59 propone pertanto che il divieto di cui all'art. 15, paragrafo 5, lett. b), della proposta della Commissione (che vieta ai partiti politici europei di accettare donazioni provenienti dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo) non si applichi ai contributi all'organizzazione di manifestazioni comuni, che non dovrebbero essere considerati donazioni.

⁸⁹ Art. 15, paragrafo 1, proposta COM(2012) 499, che eleverebbe il limite attualmente previsto a 12.000 euro annui e per donatore.

⁹⁰ Art. 15, paragrafo 6, proposta COM(2012) 499.

⁹¹ Art. 16 proposta COM(2012) 499, che potrebbe tuttavia risultare difficilmente compatibile con le regole in vigore nei diversi Stati membri che non applicano la soglia dei 25.000 euro annui alle donazioni per le quali è possibile usufruire di detrazioni fiscali. L'emendamento n. 64 approvato dal Parlamento europeo (A7-0140/2013) propone pertanto di applicare l'art. 16, paragrafo 2, della proposta della Commissione «fatte salve le soglie nazionali esistenti e l'autonomia della normativa fiscale degli Stati membri».

tutti i donatori e delle corrispondenti donazioni, indicando la natura e il valore delle singole donazioni comprese quelle provenienti dai membri dei partiti politici europei⁹². Tuttavia, mentre le donazioni ricevute nei sei mesi precedenti le elezioni del Parlamento europeo (che si presume siano state utilizzate per finanziare la campagna elettorale) dovrebbero essere trasmesse al Parlamento europeo settimanalmente, quelle *una tantum* superiori a 12.000 euro dovrebbero essere immediatamente comunicate allo stesso per iscritto⁹³.

Inoltre, entro sei mesi dalla fine dell'esercizio finanziario, i partiti politici europei dovrebbero presentare al registro e alle competenti autorità nazionali degli Stati membri, oltre ai bilanci annuali e alla relazione di revisione contabile esterna su di essi, anche l'elenco dei donatori e le rispettive donazioni⁹⁴. La mancata trasmissione al Parlamento europeo dell'elenco dei donatori e delle corrispondenti donazioni o l'accettazione da parte di un partito politico europeo di donazioni non autorizzate verrebbero sanzionate con un'ammenda⁹⁵. Infine, ancora allo scopo di una maggiore trasparenza, la proposta prevede la pubblicazione su un sito *web* di varie informazioni dettagliate riguardanti i partiti politici europei, fra cui quelle relative ai nomi dei donatori e alle corrispondenti donazioni comunicate, ad eccezione delle "donazioni di piccola entità" (provenienti da persone fisiche e di valore non superiore a 1.000 euro all'anno e per donatore), nonché i contributi ricevuti da parte degli stessi membri dei partiti politici europei, compresa l'identità dei membri che hanno inviato contributi, ad eccezione dei "contributi di piccola entità" (provenienti da persone fisiche e di valore non superiore a 1000 euro per anno e per membro)⁹⁶.

⁹² Art. 15, paragrafo 2, proposta COM(2012) 499.

⁹³ Art. 15, paragrafi 3 e 4, proposta COM(2012) 499.

⁹⁴ Art. 19, paragrafo 1, proposta COM(2012) 499.

⁹⁵ Art. 22, paragrafo 2, lett. *d*) e *e*), proposta COM(2012) 499.

⁹⁶ Art. 24, paragrafo 1, lett. *e*) e *f*), proposta COM(2012) 499.

Bibliografia

- ALBONETTI A., *Lo Stato e i partiti. Il finanziamento della politica*, Gruppo Albatros Il filo, 2013.
- ALLEGRI M. R., *Il finanziamento pubblico all'editoria e particolarmente ai giornali di partito prima e dopo la riforma del 2012*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.
- ALLEGRI M. R., *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Rivista AIC*, Osservatorio, novembre 2013.
- AMATO G., *Il dilemma del principio "maggioritario"*, in *Quaderni costituzionali*, 1994.
- AMATO G., *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, luglio 2012, in www.camera.it/temiap/XVI_0438.pdf.
- AMATO G., *Nota sul finanziamento della politica*, luglio 2012, in www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf.
- ARMAROLI P., *Postilla a una proposta di legge sul finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1972.
- AVRIL P., *Saggio sui partiti* (1985), traduzione italiana, Giappichelli, Torino, 1990.
- BALICE G., *I reati di illecito finanziamento ai partiti. Depenalizzazione, referendum abrogativo e nuova disciplina delle campagne elettorali*, in *Rivista penale dell'economia*, 1994.
- BALSAMO L., *I reati di illecito finanziamento ai partiti politici. Insieme a dubbi e contraddizioni il sospetto di una assurda disparità di trattamento tra politici e amministratori locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1994.
- BARBACETTO G. - GOMEZ P. - TRAVAGLIO M., *Mani pulite. La vera storia. Da Mario Chiesa a Silvio Berlusconi*, Editori Riuniti, Roma, 2002.
- BARBERA A. - MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- BARBERA A., *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze 2009.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- BARILE P., *Per un ammodernamento delle istituzioni democratiche*, in *Il Ponte*, 1964.
- BARTOLE S., voce *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.
- BARTOLE S., voce *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. I, Utet, Torino, 2000.
- BASSAN F. - TOSI E., *Diritto degli audiovisivi*, Giuffrè, Milano, 2012.
- BASSANINI F., *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze, 2009.
- BETTINELLI E., *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985.
- BETTINELLI E., *Partiti politici senza sistema dei partiti*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994.
- BETTINELLI E., *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, in *Il Politico*, 1974.
- BIN R., *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 gennaio 2008.
- BIN R. - PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.
- BIONDI F., *Corte europea e finanziamento pubblico dei partiti politici: quando la soglia di accesso al contributo statale lede la parità di chances. Breve nota*

- alla decisione del 10 maggio 2012, *Özgürlük ve Dayanışma Partisi (Ödp) c. Turquie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.
- BIONDI F., *Disciplina dei gruppi e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*.
- BIONDI F., *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012.
- BONESU P., *God save the Electoral Commission: trasparenza e controlli a garanzia del finanziamento privato in Gran Bretagna*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Regno Unito, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012.
- BONESU P., *Gli Stati Uniti the watchdogs e Super PACs*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012.
- BONFIGLIO S., *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993.
- BORRELLO R., *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008.
- BORRELLO R., *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Giappichelli, Torino 2007.
- BORRELLO R., voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004..
- BRICE J., *Modern Democracies*, vol. I, London, 1921.
- BRUNELLI G., *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Giuffrè, Milano, 1991.
- CALISE M., *Che ne sarà dei partiti?*, in *Il Mulino*, 2012.
- CALISE M., *I partiti e lo Stato democratico*, in *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderata*, a cura di A. Pizzorno, Milano, 2008.
- CALISE M., *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- CALISE M., *Presidentialization, italian style*, in T. POGUNTKE – P. WEBB, *The presidentialization of politics in democratic societies*, Oxford, 2004.
- CARAVITA B., *I referendum del 1993 tra crisi e riforma del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giurisprudenza Italiana*, fasc. 4.
- CARENZI A., *La legge sul finanziamento dei partiti in Spagna: appunti da Madrid*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Regno Unito, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura della stessa Autrice, L'Ornitorinco, 2012.
- CARVALE G., *Il finanziamento della politica in Gran Bretagna*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di F. Lanchester, Giuffrè, Milano, 2000.
- CARNEVALE P., *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e "blocco" delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993.
- CARROZZA P. - DI GIOVINE A. - FERRARI G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- CASAL-BÉRTOA F. – PICCIO D. R. – EKATERINA E. R., *Party Law in Comparative Perspective*, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, 2012, n. 16, in <http://www.partylaw.leideuniv.nl/uploads/wp1612.pdf>
- CERASE M., *In tema di illecito finanziamento ai partiti*, in *Cassazione penale*, 1999.
- CERASE M., *La Corte suprema americana (fortunatamente) cambia idea sui finanziamenti alle campagne elettorali*, in *Foro Italiano*, 2004.
- CHELI E., *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1972.
- CHELI E., *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985.
- CHIMENTI A., *Storia dei referendum: dal divorzio alla riforma elettorale, 1974-1999*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

- CIANCIO A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008.
- CIAURRO L., *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in *Nuovi studi politici*, 1995.
- CLEMENTI F., *Finanziare una democrazia poliarchica per non alimentare il populismo*, in www.italianieuropei.it, 2012.
- CONTENTI A., *Enti sovvenzionati dallo Stato e controllo di gestione: funzione della Corte dei Conti*, Napoli, Giannini, 1983.
- COSSUTTA A., *Il finanziamento pubblico dei partiti*, Editori Riuniti, Roma, 1974.
- CRESPI R., *Lo Stato deve pagare i partiti? Il problema del finanziamento dei partiti in Italia*, Sansoni, Firenze, 1971.
- CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969.
- D'AMICO M., *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011.
- D'ORAZIO G., *Il finanziamento pubblico dei partiti (alcuni interrogativi)*, in *Diritto e società*, 1974.
- DAUM W., *Il finanziamento dei partiti politici: analisi comparata*, in *Il politico*, 1959.
- DE LUCA R., *La nuova normativa del finanziamento dei partiti*, Cedam, Padova, 1983.
- DELLA PORTA D., *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- DEMURO G., *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2008.
- DONATINI A. - GRAZINI L., *Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti: approcci teorici e un'analisi empirica del caso italiano*, in *Economia politica*, 1999.
- DUVERGER M., *I partiti politici*, Comunità, Milano, 1961.
- ELIA L., *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra partiti e istituzioni*, Relazione al Convegno di Cadenabbia del 1965 su "Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana", ora in *Costituzione, partiti e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- ELIA L., *La presidenzializzazione della politica*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 29 novembre 2005.
- ELIA L., voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XIX, 1970.
- ENYEDI Z., *Party Funding in Hungary*, in *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, a cura di Aldershot D. Smilov e J. Toplak, Ashgate Publishing, 2007.
- ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- FERONI G. C., *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rassegna parlamentare*, 2007.
- FERRARA G., *Alcune osservazioni sul popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965.
- FERRI G. D., *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950.
- FLICK G. M., *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"* (6 giugno 2012), in federalismi.it, n. 12/2012.
- FORZATI F., *I fatti d'illecito finanziamento ai partiti politici: prospettive dommatiche e di politica criminale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1996.
- FORZATI F., *Il finanziamento illecito ai partiti politici. Tecniche di tutela ed esigenze di riforma*, Napoli, Jovene, 1998.
- FRANCAVIGLIA M., *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

- FROSINI T. E., *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003.
- FUSARO C., *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXIV, n. 3, dicembre 1994.
- FUSARO C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 51, 2004.
- GALEOTTI S., *I partiti politici*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano 1983.
- GALLI G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Rizzoli, Milano, 2004.
- GALLIANI D., *Il Capo dello Stato e le leggi*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2011.
- GAMBINO S., *Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme costituzionali. Dal "semipresidenzialismo debole" al "premierato assoluto"*, in AA. VV., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, a cura di G. Giraudi, Soveria Mannelli, 2005.
- GAMBINO S., *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.
- GASPARINI CASARI V., *La legge sul finanziamento dei partiti. Considerazioni critiche*, in *Il diritto dell'economia*, 1997.
- GIANNINI M. S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- GHERRA F., *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006.
- GRASSO M., *La Francia dei patis de poche*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012.
- GRECO M., *Le spese dei gruppi politici e l'incontrollata tecnica del "richiedo-ricevo"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 ottobre 2012.
- GREVI V., *Davvero da depenalizzare il delitto di finanziamento illecito dei partiti?*, in *Gazzetta giuridica*, 1997.
- KATZ R. S. – MEIR P., *Changing Models of Party Organization and Party democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, 1955.
- KATZ R. S. – MEIR P., *The Cartel Party Thesis*, in *Perspective on Politics*, 2009.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, 1929, in *La democrazia*, Bologna, 1998.
- KIRCHHEIMER O., *La trasformazione dei sistemi politici dell'Europa occidentale*, in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di G. Sivini, Bologna, 1971.
- LANCHESTER F., *Finanziamento della politica e uguaglianza di opportunità*, in *Quaderni costituzionali*, 1999.
- LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004.
- LANCHESTER F., *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura dello stesso Autore, Giuffrè, Milano, 2000.
- LANCHESTER F., *Sistema elettorale e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952.
- LEONI F., *Storia dei partiti politici italiani*, Guida, Napoli, 2001.
- LIPPOLIS V., *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001.
- LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991.
- LUPO N., *I gruppi parlamentari nel Parlamento maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3-4/2009.
- MAIR P., *Democracy Beyond Parties*, UC Irvine, Center for the Study of Democracy, 2005, in <http://www.escholarship.org/uc/item/3vs886v9>

- MAIR P., *La trasformazione del partito di massa in Europa*, in *Come cambiano i partiti*, a cura di M. Calise, Il Mulino, Bologna, 1992.
- MANNA A., *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1999.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003.
- MARANINIG., *Miti e realtà della democrazia*, Comunità, Milano, 1958.
- MARANINI G., *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Vallecchi, Firenze, 1967.
- MARSOCCI P., *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004.
- MELCHIONDA E., *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997.
- MERLINI S., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009.
- MERLINI S., *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura dello stesso Autore, Passigli, Firenze, 2009.
- MEZZETTI L., *Finanziamento e condizionamenti del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009.
- MORANDI C., *I partiti politici in Italia dal 1848 al 1924*, Mondadori Education, 1997.
- MORLOK M., *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976.
- MORTATI C., *Note introduttive a uno studio dei partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957.
- NAPPI A., *Nessuna depenalizzazione del finanziamento illecito dei partiti*, in *Cassazione penale*, 1994.
- ONDŘEJ C. – PETR T., *Party Funding in the Czech Republic*, in *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, a cura di D. Smilov – J. Toplak, Aldershot, Ashgate Publishing, 2007.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed., Cedam, Padova, 1992.
- PACINI M. C., *Finanziamento dei partiti: chi ottiene quanto, come e perché*, in *Il Mulino*, 2002.
- PANUNZIO S., *Chi è il "custode" del risultato abrogativo del referendum?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997.
- PASQUINO G., *Art. 49 in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca – A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1992.
- PERAZZOLI J., *Germania: si accendono i riflettori sulle fondazioni*, in *All'ultimo centesimo. I conti dei partiti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Stati Uniti*, a cura di A. Carenzi, L'Ornitorinco, 2012.
- PEREZ R., *La "Manovra di luglio" contenuta nel D.L. n. 98 del 2011. I costi della politica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011.
- PERFETTI L., *I referendum del 18 aprile. Tra riforme istituzionali e dell'amministrazione*, in *Aggiornamenti sociali*, 1993.
- PETRILLO P. L., *Il primo lobbista. Il Presidente degli Stati Uniti d'America, la riforma sanitaria e i gruppi di pressione*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011.
- PETRILLO P. L., *Le lobbies nella forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, 2012.
- PICCIO D. R., *Party Regulation in Europe: Country Reports, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, n. 18, 2012.
- PICCIONE D., *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

- PINELLI C., *Il circolo vizioso*, in *Mondoperaio*, speciale Dossier/Partiti e Soldi, n. 4, 2012.
- PINELLI C., *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico*, 2000.
- PINELLI C., *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *Legislazione elettorale italiana*, a cura di R. Alimonte – C. Fusaro, Il Mulino, Bologna, 2008.
- PINELLI C., *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991.
- PIZZIMENTI E. - BARDI L., *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei Partiti Europei*, in Paper SISP (<http://www.sisp.it>), 2011.
- PIZZIMENTI E. –IGNAZI P., *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2011.
- PIZZORUSSO A., *Finanziamento statale dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1972.
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia (1971)*, Milano, 2008.
- REGASTO S., *Nota a C. Cost. 4 febbraio 1993, n. 30*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993.
- RESCIGNO F., *Il finanziamento ai partiti: la storia si ripete?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000.
- RESCIGNO F., *I partiti politici*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, vol. II, Giappichelli, Torino, 2006.
- RESCIGNO G. U., *A proposito della prima e della seconda Repubblica*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1994.
- RESCIGNO G. U., *Democrazia e principio maggioritario, Relazione al Convegno AIC, Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena, 3-4 dicembre 1993.
- RESCIGNO G. U., *Nuovi e vecchi partiti e art 49 della Costituzione*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994.
- RIDOLA P., *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, 1999.
- RIDOLA P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009.
- RIDOLA P., *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organizzazione dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006.
- RIDOLA P., voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.
- RIGANO F., *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1995.
- RIZZONI G., *Commento all'articolo 49 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006.
- ROSSANO C., voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, Agg. 2002.
- ROSSI E., *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- ROSSI E., *L'art. 2 della Costituzione italiana*, in *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, a cura dello stesso Autore, Plus, Pisa, 2009.
- ROSSI E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989.
- ROSSI E., voce *Partiti politici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006.
- RUGGERI A., *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010.

- SAITTA A., *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 dicembre 2013.
- SARTOTORI G., *Rappresentanza*, in *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- SAVOIA G., *Partiti, democrazia, finanziamento: verso l'attuazione dell'art. 49 Cost.?*, in www.forumcostituzionale.it, 14 giugno 2013.
- SCARROW S., *Carrots and Sticks, Chickens and Eggs: Understanding Variations In PartyFinance Regulatory Regimes*, Paper prepared for the IPSA/ECPR conference, San Paolo, Brazil, February 16-19, 2001.
- SCHMITT C., *Dottrina della costituzione*, traduzione italiana, Giuffrè, Milano, 1984.
- SCHMITT C., *Legalità e legittimità (1932)*, in *Le categorie del politico*, traduzione italiana, Il Mulino, Bologna, 1972.
- SEATZU F., *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei "partiti politici a livello europeo"*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2008.
- SICA V., *Il "concorso" dei partiti politici*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958.
- SOMMA A., *Circolazione di modelli superati: il legislatore italiano e il sistema tedesco di finanziamento della politica*, in *Politica del diritto*, 1993.
- SPAGNOLO G., *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, Cedam, Padova, 1990.
- SPECCHIA C., *Il sistema del finanziamento pubblico dei partiti in Italia dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, al referendum del 18 aprile 1993 e all'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1993, n. 515*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994.
- STROPPIANA L., *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quaderni costituzionali*, 1999.
- TAORMINA C., *Finanziamento illecito dei partiti e depenalizzazione*, in *Giustizia penale*, 1994.
- TARLI BARBIERI G., *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze, 2009.
- TENTONI L., *La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia*, in <http://dirittoditutti.giuffre.it/>
- TRAVERSO C.E., *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Giuffrè, Milano, 1983.
- TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Otto Liebmann, Berlin, 1930.
- TROCCOLI G., *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna parlamentare*, 1996.
- TROCCOLI G., *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1997.
- VALITUTTI S., *I partiti politici e la libertà*, Armando, Roma, 1966.
- VALITUTTI S., *Il finanziamento dei partiti*, in *Il Giornale d'Italia*, 25 agosto 1965.
- VALITUTTI S., *Intervento in AA.VV., Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa* (a cura dell'ISLE), vol. III, Milano, 1966.
- VANNUCCI A., *Corruzione, partiti e competizione politica: osservazioni sul caso italiano*, in *Quaderni di scienza politica*, 1997.
- VERONESI P., *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997.
- VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948.